



**Revue du programme sur
la gestion des établissements
d'enseignement supérieur**

**Politiques et gestion
de l'enseignement
supérieur**

ENSEIGNEMENT ET COMPÉTENCES



OCDE

Volume 14, n° 3

© OCDE, 2002.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

REVUE DU PROGRAMME SUR LA GESTION DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Politiques et gestion de l'enseignement supérieur

Vol. 14 - n° 3



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Le Programme sur la gestion des établissements d'enseignement supérieur (IMHE, Institutional Management in Higher Education) a été lancé en 1969 par le Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (CERI) de l'OCDE, créé peu de temps auparavant. En novembre 1972, le Conseil de l'OCDE en a fait un projet décentralisé indépendant et a autorisé le Secrétaire général à en assurer la gestion. La responsabilité de la supervision a été confiée à un Groupe de direction composé de représentants des gouvernements et des institutions participant au Programme. Depuis 1972, le Conseil a périodiquement renouvelé cet arrangement ; le dernier renouvellement en date vient à expiration le 31 décembre 2006.

Les principaux objectifs du Programme sont les suivants :

- rehausser la qualité professionnelle de la gestion des établissements d'enseignement supérieur au moyen de la recherche, de la formation et de l'échange d'information;
- encourager la diffusion des méthodes et des techniques de gestion.



LES IDÉES EXPRIMÉES ET LES FAITS EXPOSÉS DANS CETTE PUBLICATION LE SONT SOUS LA RESPONSABILITÉ DES AUTEURS ET NE REPRÉSENTENT PAS NÉCESSAIREMENT CEUX DE L'OCDE NI DES AUTORITÉS NATIONALES OU LOCALES COMPÉTENTES.

*
* * *

Also available in English under the title:
Higher Education Management and Policy

© OCDE 2002

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Politiques et gestion de l'enseignement supérieur

- Une revue destinée aux dirigeants, aux gestionnaires, aux chercheurs et aux décideurs dans le domaine de la gestion institutionnelle.
- Couvrant les questions de politiques et de pratiques en gestion des systèmes et des institutions, à l'aide d'articles et de rapports de recherche portant sur un vaste champ international.
- Publiée à l'origine, en 1977, sous le titre *Revue internationale de gestion des établissements d'enseignement supérieur*, puis *Gestion de l'enseignement supérieur* de 1989 à 2001, elle paraît trois fois par an en langues française et anglaise.

Les auteurs désirant soumettre des articles pour publication trouveront en fin de volume tous les renseignements nécessaires. Les articles et la correspondance doivent être adressés directement au rédacteur en chef :

Prof. Michael Shattock
Politiques et gestion de l'enseignement supérieur
OCDE/IMHE
2 rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16
France

Pour vous abonner, écrire au :

Service des Publications de l'OCDE
2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

Abonnement 2003 (3 numéros) :
€ 95 US\$95 £59 ¥ 11 100

Librairie en ligne : www.oecd.org

Comité éditorial

Elaine EL-KHAWAS,

George Washington University, USA (présidente)

Jaak AAVIKSOO,

Université de Tartu, Estonie

Philip G. ALTBACH,

Boston College, États-Unis

Berit ASKLING,

Université de Göteborg, Suède

Chris DUKE,

RMIT University, Australie

Leo GOEDEGEBUURE,

Université de Twente (CHEPS), Pays-Bas

V. Lynn MEEK,

University of New England, Australie

Robin MIDDLEHURST,

University of Surrey, Royaume-Uni

José-Ginés MORA,

Universitat de Valencia, Espagne

Detlef MÜLLER-BÖHLING,

Center for Higher Education Development, Allemagne

Christine MUSSELIN,

Centre de Sociologie des Organisations (CNRS), France

Jamil SALMI,

Banque Mondiale, États-Unis

Sheila SLAUGHTER,

The University of Arizona, États-Unis

Franz STREHL,

Johannes Kepler Universität Linz, Autriche

Andrée SURSOCK,

Association européenne de l'université, Belgique

Ulrich TEICHLER,

Gesamthochschule Kassel, Allemagne

Luc WEBER,

Université de Genève, Suisse

Akiyoshi YONEZAWA,

NIAD, Japon

Table des matières

Le commerce international de services d'éducation : est-il bon ? est-il méchant ? <i>Kurt Larsen et Stéphan Vincent-Lancrin</i>	9
Commerce, éducation et AGCS : les tenants et les aboutissants <i>Pierre Sauvé</i>	51
L'offre internationale d'enseignement supérieur : les universités ont-elles besoin de l'AGCS ? <i>Andris Barblan</i>	87
Tendances et modèles de l'assurance internationale de la qualité de l'enseignement supérieur en relation avec le commerce des services d'éducation <i>Dirk van Damme</i>	107
L'identité des universitaires : quelle évolution ? Le cas du Royaume-Uni <i>Mary Henkel</i>	159
Le carré organique de la valorisation de la recherche Le cas d'une jeune université dans un contexte de crise <i>Blandine Laperche</i>	171
Diversification de l'enseignement supérieur et profil individuel des établissements <i>Ulrich Teichler</i>	199

Le commerce international de services d'éducation : est-il bon ? est-il méchant ?

Kurt Larsen et Stéphan Vincent-Lancrin

OCDE

RÉSUMÉ

Le commerce international de services d'éducation au niveau post-secondaire a connu une forte croissance durant la dernière décennie. Il prend la forme traditionnelle de la mobilité internationale des étudiants et des enseignants, mais aussi, de plus en plus souvent, celles de l'investissement à l'étranger d'établissements d'enseignement ou de la fourniture électronique de services d'éducation. Mis en évidence par l'inclusion des services d'éducation dans les négociations de l'Accord général sur le commerce des services au sein de l'Organisation mondiale du commerce, ces développements du commerce international de services d'éducation de niveau post-secondaire suscite beaucoup d'inquiétudes au sein des communautés enseignante et étudiante. Cet article analyse les défis et les opportunités que le commerce international de services d'éducation représente pour les systèmes d'enseignement supérieur des pays industrialisés et des pays en développement et montre la place centrale de la question de la certification internationale de la qualité de l'enseignement. En rupture avec les analyses considérant le marché international de l'éducation comme homogène, l'article défend l'idée que le secteur traditionnel d'enseignement supérieur sera moins touché par ces développements que le secteur de l'apprentissage tout au long de la vie, et qu'il se développera davantage dans les pays en développement que dans les pays industrialisés.

INTRODUCTION

Jusqu'à une date récente, il était incongru de parler de la mobilité internationale des étudiants comme d'un *commerce international de services d'éducation*. Aujourd'hui, dans certains pays de l'OCDE, des motifs commerciaux viennent clairement compléter les motifs culturels et politiques habituels des politiques d'internationalisation de l'enseignement supérieur. L'inclusion des « services d'éducation »

dans les négociations de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) actuellement en cours au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a entraîné une prise de conscience de l'évolution et des enjeux des échanges internationaux de services d'éducation dans l'enseignement supérieur et, plus largement, dans l'enseignement post-secondaire. Deux grandes politiques différentes d'internationalisation de l'enseignement supérieures, correspondant à des logiques culturelle et commerciale, ont favorisé le développement des échanges de services d'éducation durant la dernière décennie. Le commerce international de services d'éducation a ainsi fortement augmenté dans les pays de l'OCDE, sous des formes parfois nouvelles.

Les conséquences possibles du développement du commerce international de services d'éducation suscitent de nombreuses inquiétudes dans la communauté éducative. Le récent forum de Washington sur le commerce des services éducatifs organisé par l'OCDE et le Département du commerce américain (23-24 mai 2002) a montré que le débat sur le commerce de services d'éducation opposait moins des positions nationales que des groupes professionnels aux cultures et aux intérêts divergents. Au sein d'un même pays, les entreprises privées de formation technique ou professionnelle, notamment dans les nouvelles technologies, les entreprises de test, les agences d'assurance qualité et les représentants des milieux du commerce apparaissaient plutôt favorables à la libéralisation du commerce de services d'éducation, tandis que les étudiants, les universités traditionnelles et les représentants des milieux traditionnels de l'éducation semblaient moins favorables à cette libéralisation, voire à l'idée même de *commerce* dans l'éducation. Pour une part, ces différences reflètent des divergences d'intérêt : par exemple, alors que les bénéfices de la libéralisation de l'enseignement supérieur peuvent apparaître incertains aux universités, la libéralisation augmenterait probablement le volume d'affaires des agences d'assurance qualité et offrirait des opportunités nouvelles aux entreprises de formation professionnelle. Mais ces différences viennent aussi d'une incompréhension culturelle : même lorsqu'elles ont des pratiques commerciales, les universités – dont l'identité repose généralement sur des valeurs non commerciales – gardent une méfiance vis-à-vis du commerce, tandis que les entreprises privées peinent souvent à voir la culture et la spécificité des services offerts par les universités autrement que sous un jour commercial – soit comme du protectionnisme.

Cet article analyse les conséquences positives et négatives que le commerce international de services d'éducation pourrait avoir sur les systèmes d'enseignement supérieur des pays industrialisés et des pays en développement. Il défend l'idée que le secteur traditionnel d'enseignement supérieur sera moins touché par ces développements que le secteur de l'apprentissage tout au long de la vie, et qu'il se développera davantage dans les pays en développement que dans les pays industrialisés. Bien que certains arguments vaillent pour tous les types

d'enseignement, l'article ne concerne que des services d'éducation au niveau post-secondaire. L'article s'organise de la manière suivante. La première section présente les développements récents du commerce international de services d'éducation, en identifiant les politiques et les facteurs qui l'ont favorisé. A travers l'analyse des inquiétudes suscitées par le commerce international de services d'éducation sur les questions du coût, du financement, de la qualité de l'enseignement et du développement économique, la deuxième section souligne la complexité des enjeux liés à l'internationalisation et à la libéralisation du secteur éducatif. Il ne traite cependant pas de l'AGCS de manière spécifique, ni des enjeux culturels et pédagogiques associés à l'internationalisation. La troisième section tente d'identifier de manière prospective l'impact du commerce international de services d'éducation en fonction des pays (industrialisés, émergents, en développement), des secteurs éducatifs (traditionnel, apprentissage tout au long de la vie) et des modes de fourniture des services (avec ou sans mobilité physique des personnes). La conclusion synthétise les principaux enseignements de l'article et évoque quelques problèmes politiques posés par le développement du commerce international de services d'éducation.

LE COMMERCE INTERNATIONAL DE SERVICES D'ÉDUCATION AU NIVEAU POST-SECONDAIRE

Les échanges internationaux de services d'éducation : commerce et échanges culturels

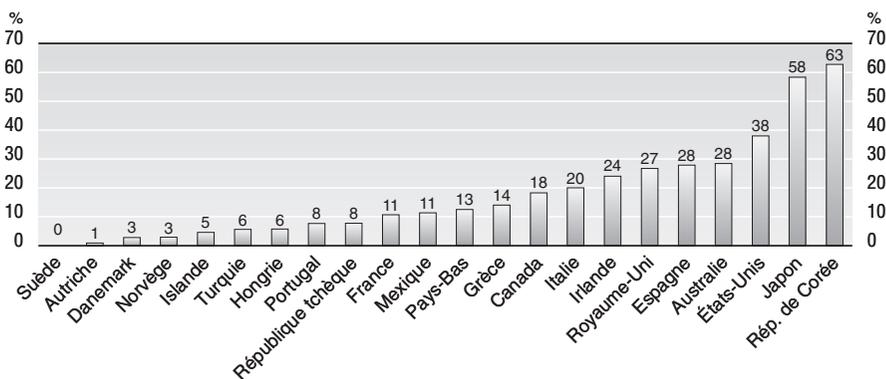
Alors que les échanges internationaux de services d'éducation ont longtemps été promus pour des raisons culturelles, politiques et économiques, des pays comme l'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis les considèrent de plus en plus comme un commerce. Qu'est-ce que le commerce international de services d'éducation ? Selon la classification de l'AGCS, ce commerce correspond à tous les échanges internationaux dans le domaine de l'éducation effectués selon quatre modes de fourniture : la mobilité internationale des services éducatifs (enseignement en ligne, enseignement à distance, vidéoconférences, etc.) (mode 1) ; la mobilité internationale des étudiants (mode 2) ; l'investissement à l'étranger des institutions éducatives (mode 3) ; la mobilité internationale des enseignants (mode 4) (cf. article suivant, tableau 2, p. 58).

La mobilité des étudiants et des enseignants est aujourd'hui la principale forme d'échanges internationaux de services d'éducation. Elle a toujours été soutenue par les pays de l'OCDE pour des raisons culturelles, économiques et politiques. A un degré plus ou moins grand, tous les pays de l'OCDE financent cette mobilité à travers des systèmes de bourses universitaires, d'accords bilatéraux ou multilatéraux, et, de plus en plus, à travers des politiques régionales ambitieuses de mobilité. Par exemple, l'Union européenne a financé avec son programme

Erasmus la mobilité de plus d'un million d'étudiants européens au sein de l'Union européenne entre 1987 et 2002. Par commodité, on dira que ces programmes promeuvent les échanges internationaux dans l'enseignement supérieur selon une *logique culturelle*.

Avec la fin de la guerre froide, les difficultés de financement de l'enseignement supérieur liées à la massification de l'éducation et la hausse du nombre d'étudiants internationaux, certains pays ont favorisé l'internationalisation de l'enseignement supérieur selon une *logique commerciale*. Bien que le niveau de subvention des études supérieures varie considérablement d'un pays à l'autre, les étudiants nationaux payent plus de 30 % du coût réel de leurs études dans seulement trois des pays de l'OCDE pour lesquels nous possédons des données (graphique 1). L'enseignement supérieur y est donc largement subventionné. La logique commerciale a pour première caractéristique de proposer les services d'éducation aux étudiants internationaux à un prix non subventionné, correspondant au moins au coût des études (tableau 1). Comme pour tout autre service marchand, le second élément caractéristique de cette logique commerciale d'internationalisation de l'enseignement supérieur réside dans la volonté d'attirer un grand nombre d'étudiants internationaux ou de capter une grande part du marché. Selon ces critères, les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie, le Canada et la

Graphique 1. **Pourcentage de dépenses directes des ménages des étudiants versé aux institutions éducatives, 1998**



Note : The indicator expresses direct expenditures for tertiary educational institutions coming privately from households as a percentage of direct expenditures from all sources for tertiary educational institutions.

Source : OECD Education database.

Tableau 1. Niveau des frais de scolarité des étudiants internationaux comparé aux étudiants nationaux dans les universités publiques

Structure des frais de scolarité	Pays
Frais de scolarité plus élevés pour les étudiants internationaux que pour les étudiants nationaux	Australie, Autriche*, Belgique*, Canada, Irlande*, Nouvelle-Zélande, République slovaque, Suisse*, Royaume-Uni*, États-Unis
Même frais de scolarité pour les étudiants internationaux et nationaux	France, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Japon, Corée, Pays-Bas, Portugal, Espagne
Pas de frais de scolarité pour les étudiants internationaux et nationaux	République tchèque, Danemark, Finlande, Allemagne, Norvège, Pologne, Suède

* Pour les étudiants hors Union européenne et Espace économique européen.
 Source : Eurydice, Société européenne pour la formation des ingénieurs, OCDE.

Nouvelle-Zélande poursuivent une logique commerciale d'internationalisation de l'enseignement supérieur. Tous ont lancé des agences internationales de promotion de leur enseignement supérieur à l'étranger et autorisent leurs universités à ne pas offrir leurs services d'éducation à un tarif subventionné. En Australie et en Nouvelle-Zélande, des directives interdisent aux universités d'offrir aux étudiants internationaux des services d'éducation à des tarifs subventionnés. Ces pays se distinguent aussi bien des pays qui cherchent à attirer des étudiants internationaux en subventionnant leurs études (par exemple l'Allemagne et la France) que de ceux qui ne les subventionnent pas (ou peu) mais ne cherchent pas particulièrement à les recruter (par exemple la Corée). D'autres pays comme la Belgique limitent l'accès de leurs universités à tarif subventionné en imposant un quota d'étudiants internationaux subventionnés – un quota qui est en fait rarement atteint.

La distinction entre les logiques commerciale et culturelle fait l'objet de critiques, tant par les défenseurs que par les adversaires du commerce dans l'éducation ; elle demeure cependant utile. D'un côté, le refus de redistribuer l'impôt à des personnes qui n'y contribuent pas peut en effet apparaître comme une simple mesure d'équité fiscale ou une nécessité politique nationale plutôt que comme du commerce. D'un autre côté, dans la mesure où la valeur des exportations de services d'éducation dans la balance des paiements des pays ne correspond pas seulement aux frais de scolarités, mais aussi, pour une plus grande part, aux frais de vie courante et aux frais de voyage des étudiants internationaux dans le pays d'accueil, la logique culturelle a de fait des conséquences commerciales. La valeur des exportations de services d'éducation demeure certes plus faible dans un pays qui subventionne les étudiants internationaux que dans un pays qui ne les subventionne pas, mais elle sera positive dans les deux cas – si bien que les deux logiques contribuent positivement à la balance des paiements

des pays. Cela ne doit cependant pas faire oublier que les deux logiques correspondent à des incitations et des situations financières totalement différentes pour les universités et les étudiants internationaux. La distinction entre logiques commerciale et culturelle aide en outre à comprendre la position des différents pays face aux enjeux du débat ou aux négociations sur les services d'éducation au sein de l'AGCS. Par exemple, l'absence de données statistiques sur les exportations et importations de services commerciaux pour l'essentiel des pays poursuivant une « logique culturelle » d'internationalisation reflète simplement le fait que, dans ces pays, la mobilité étudiante ne s'inscrit pas dans la catégorie des services commerciaux.

Deux malentendus doivent cependant être dissipés : les logiques culturelle et commerciale d'internationalisation de l'enseignement tertiaire ne sont ni exclusives ni nécessairement antagoniques. Tout d'abord, tous les pays autorisant ou obligeant leurs universités à vendre leur enseignement aux étudiants internationaux à prix coûtant possèdent également des programmes de financement (publics et privés) pour les étudiants internationaux les plus brillants et/ou les moins fortunés. Ensuite, de même que la mobilité des étudiants internationaux correspond à des exportations et à des importations de services d'éducation dans les pays adoptant une logique culturelle d'internationalisation, le commerce international de services d'éducation ne manque pas d'avoir des effets culturels dans les pays adoptant une logique plus commerciale. La logique culturelle promeut la mobilité internationale des étudiants pour l'enrichissement intellectuel et culturel qu'elle apporte aux universités nationales, pour son effet stimulant sur les programmes académiques, pour la proximité qu'elle développe entre élites politiques et économiques des pays d'accueil et d'envoi. Largement indépendants de la question du financement des études des étudiants internationaux, ces effets sont tout aussi attendus et probables dans une logique commerciale que dans une logique culturelle d'internationalisation de l'enseignement. Par conséquent, malgré leurs motivations et leurs conséquences différentes, les logiques culturelle et commerciale sont loin d'être antagoniques ou menées de manière exclusive. Ces deux logiques font d'ailleurs face à des problèmes et à des enjeux identiques, à l'instar des problèmes d'assurance qualité et de reconnaissance internationale des diplômés.

Le développement du commerce international de services d'éducation

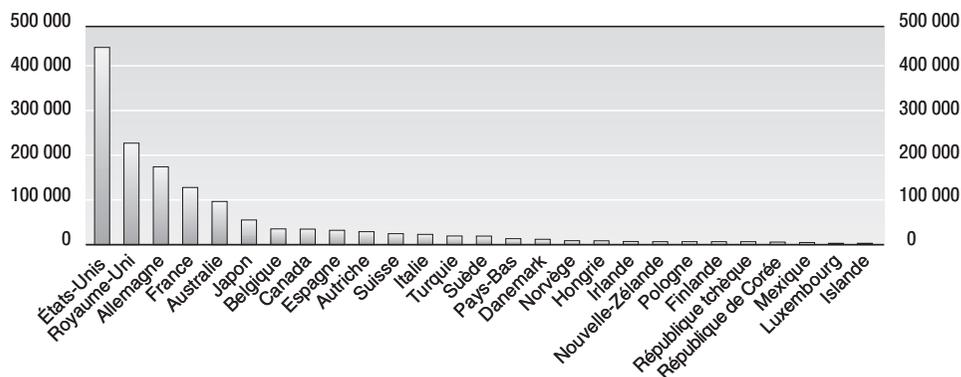
Trois phénomènes témoignent de l'importance croissante du commerce international de services d'éducation au niveau post-secondaire¹ : l'augmentation significative de la mobilité internationale des étudiants, le développement de nouvelles formes de fourniture des services d'éducation et l'émergence de nouveaux acteurs dans le secteur éducatif.

¹ 14

La mobilité internationale des étudiants

La mobilité internationale des étudiants vers les pays de l'OCDE a doublé durant les vingt dernières années ; entre 1995 et 1999, le nombre d'étudiants étrangers a augmenté presque deux fois plus vite que le nombre total d'étudiants au niveau tertiaire dans les pays de l'OCDE (9 % pour les premiers contre 5 % pour les seconds). L'essentiel des échanges internationaux de services d'éducation supérieure a lieu au sein de la zone OCDE, qui accueille 85 % de tous les étudiants étrangers recensés dans le monde. Les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, l'Australie et le Japon recrutent à eux six plus des trois quarts des étudiants étrangers dans les pays de l'OCDE. Parmi ces pays, l'Australie fait figure d'exception : le nombre d'étudiants étrangers y a triplé depuis 1990 et a été multiplié par plus de 13 depuis 1980. Le nombre d'étudiants étrangers décline en revanche en France, passée de la deuxième à la quatrième position entre 1990 et 1999, et est demeuré relativement stable au Canada et aux États-Unis (graphiques 2 et 3). Mais les quatre premiers pays anglophones totalisent à eux

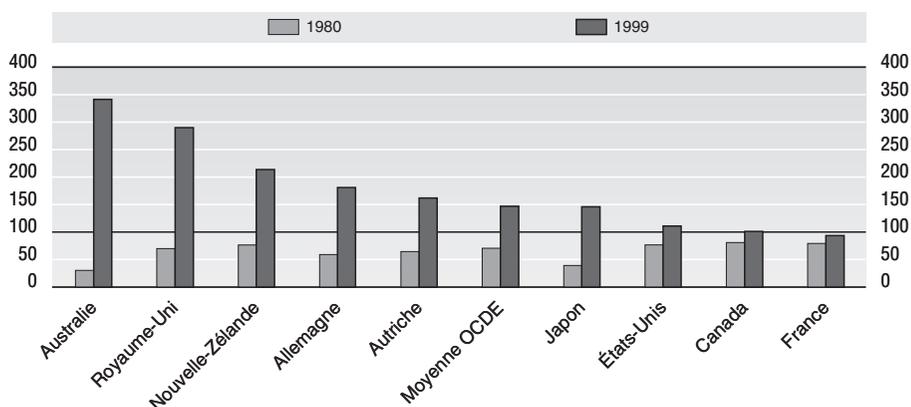
Graphique 2. Nombre d'étudiants étrangers dans les pays de l'OCDE au niveau tertiaire, par pays d'accueil (1999)



Note : Mis à part le Canada, la Corée, la Turquie et le Royaume-Uni pour lesquels les chiffres portent uniquement sur les ressortissants étrangers non-résidents venus dans le pays pour y faire des études, les chiffres relatifs aux autres pays englobent les étudiants étrangers du supérieur (CITE 5A, 5B et 6) à la fois résidents et non-résidents. C'est pourquoi le nombre d'étudiants étrangers mobiles est généralement surévalué en particulier dans des pays comme l'Allemagne et la Suisse où l'accès des étrangers à la citoyenneté est (ou était) limité. Ainsi, 34 % des étudiants étrangers en Allemagne étaient des résidents étrangers en 1999. Cette même année, 50 % des étudiants étrangers en Suisse et en Suède étaient des résidents étrangers. En revanche, les chiffres indiqués pour la Nouvelle-Zélande excluent la plupart des étudiants australiens et sont donc sous-estimés.

Source : OECD Education database.

Graphique 3. Croissance du nombre d'étudiants étrangers au niveau tertiaire dans les pays de l'OCDE, 1980-1999 (1990 = 100)



1. Les « étudiants étrangers » sont définis dans la note de la figure 2. La « moyenne OCDE » est la moyenne arithmétique obtenue pour tous les pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données concernant les années visées. Les pays indiqués sont ceux qui scolarisent un nombre considérable d'étudiants étrangers et qui disposent de données pour les trois années retenues. Les chiffres communiqués pour l'Allemagne ne couvrent pas l'ancienne RDA en 1980 et en 1990 mais l'englobent en 1999, ce qui explique une partie de l'apparente progression des effectifs depuis 1980. La classification internationale type de l'éducation (CITE) a été modifiée en 1997, de sorte que les données relatives aux périodes antérieures et postérieures à 1997 ne sont pas tout à fait comparables. Dans la nouvelle CITE, l'enseignement supérieur correspond aux niveaux 5A, 5B et 6, qui ne recouvrent peut-être pas exactement les mêmes programmes que ceux indiqués aux niveaux 5, 6 et 7 de l'ancienne classification ; pour plus de précisions, voir www.uis.unesco.org/en/act/act_p/iscled.html.

Source : UNESCO pour 1980 et 1990, sauf pour le Japon (ministère de l'Éducation) ; OCDE pour 1999.

seuls 54 % de tous les étudiants étrangers au sein de l'OCDE (tableau 2). La majorité des exportations de services d'éducation supérieure émane ainsi de pays ayant adopté une logique commerciale d'internationalisation.

Plus de la moitié des 1.5 million d'étudiants étrangers environ qui étudient dans les pays de l'OCDE viennent d'un pays non-membre de l'OCDE. Avec 45 % des étudiants internationaux du tertiaire au sein de l'OCDE, l'Asie est la première région importatrice de services d'éducation supérieure, suivie par l'Europe (34 %), l'Afrique (11 %), l'Amérique du Nord (7 %), l'Amérique du Sud (3 %) et l'Océanie (1 %). Représentant avec Hong-Kong 9 % de tous les étudiants internationaux dans les pays de l'OCDE, la Chine est le plus grand pays demandeur dans le monde, immédiatement suivi par la Corée (5 %) et le Japon (4 %). L'Inde (3 %), la Turquie (3 %), la Malaisie (2 %) et les pays d'Asie du Sud-Est (5 %) représentent également une part importante du marché. En Europe, la Grèce, l'Allemagne, la France et l'Italie sont les principaux demandeurs de services internationaux d'éducation (tableau 3).

Tableau 2. Part d'étudiants étrangers reçus par les six pays anglo-saxons de l'OCDE parmi tous les étudiants étrangers reçus par les pays de l'OCDE, par région d'origine (1995, 1999)

Origine des étudiants	États-Unis		Royaume-Uni		Australie		Canada		Nouvelle-Zélande		Irlande		Total des 6 pays	
	1995	1999	1995	1999	1995	1999	1995	1999	1995	1999	1995	1999	1995	1999
Asie/Océanie	49	44	7	11	12	13	5	2	1	1	0	0	74	73
Amériques	56	49	9	15	1	3	6	5	0.2	0.3	1	1	72	71
Europe	19	14	17	24	1	1	2	2	0.1	0.1	1	1	39	41
Union européenne	16	12	20	28	1	1	5	2	0.1	0.1	1	1	42	44
Pays de l'OCDE	35	31	12	14	6	7	4	2	0.5	0.5	0.4	0.5	58	56

Note : Le tableau indique que 48 % des étudiants étrangers venant d'Asie et d'Océanie étudiaient aux États-Unis en 1995, et que 74 % des étudiants venant de ces deux continents étudiaient dans les six pays anglophones concernés en 1995.

Source : OECD Education Database.

En Europe et (dans une moindre mesure) en Amérique, la mobilité des étudiants internationaux reste en majorité interne à ces continents. En revanche, bien que la mobilité étudiante soit de plus en plus « régionale » dans la région du Pacifique (tableau 4), quasiment la moitié des étudiants asiatiques vont étudier en Amérique. Près des trois quarts de ces étudiants vont étudier dans les pays anglo-saxons, dont les institutions, on l'a dit, adoptent une logique plus commerciale d'internationalisation de l'enseignement supérieur (tableau 2). La vente de services d'éducation des universités anglo-saxonnes aux étudiants asiatiques représente ainsi la majorité des revenus commerciaux dérivés de la mobilité étudiante.

Le marché international de la mobilité étudiante correspondait à lui seul à 30 milliards de dollars US d'exportations en 1998, soit 3 % du total des exportations mondiales de services (Larsen *et al.*, 2002). Le marché global de l'enseignement post-secondaire ne se limite cependant pas au commerce de mode 2 dans l'enseignement tertiaire : sa valeur serait bien supérieure si l'on disposait de données pour toutes les formes d'apprentissage tout au long de la vie et de fournitures des services d'éducation. En Australie et en Nouvelle-Zélande, les services d'éducation se situent respectivement à la troisième et à la quatrième place des exportations de services, et aux quatorzième et quinzième rangs de toutes leurs exportations. C'est dire l'importance qu'occupe aujourd'hui ce commerce pour leurs économies. Les États-Unis sont les premiers exportateurs de services d'éducation, et aussi les premiers importateurs pour les pays disposant de données dans ce domaine (tableaux 5 et 6).

Tableau 3. Nombre d'étudiants étrangers au niveau tertiaire dans les pays de l'OCDE par pays d'origine pour les 30 premiers pays

	Nombre d'étudiants à l'étranger dans des pays de l'OCDE	Pourcentage de tous les étudiants étrangers dans les pays de l'OCDE (Pourcentage)
1 Chine	98 813	7
2 Corée	69 840	5
3 Japon	63 340	4
4 Grèce	57 825	4
5 Allemagne	52 239	4
6 France	48 764	3
7 Inde	48 515	3
8 Turquie	44 009	3
9 Malaisie	40 873	3
10 Italie	39 487	3
11 Maroc	36 504	3
12 Hong-Kong, Chine	32 476	2
13 États-Unis	32 122	2
14 Indonésie	30 741	2
15 Canada	27 181	2
16 Espagne	25 809	2
17 Singapour	24 504	2
18 Royaume-Uni	23 136	2
19 Thaïlande	21 337	1
20 Irlande	19 100	1
21 Russie	18 574	1
22 Algérie	16 490	1
23 Pays-Bas	15 351	1
24 Pologne	15 341	1
25 Brésil	14 475	1
26 Suède	14 036	1
27 Mexique	13 585	1
28 Norvège	12 806	1
29 Autriche	11 437	1
30 Pakistan	10 229	1

Source : OECD Education database.

Le graphique 4 rapporte le nombre d'étudiants étrangers dans un pays au nombre de ses étudiants nationaux à l'étranger. Cet indicateur montre que l'Australie, les États-Unis, le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande « importent » beaucoup plus d'étudiants étrangers qu'ils n'en « exportent »². Il ne permet pas d'établir une « balance des paiements » des services d'éducation, parce que les étudiants étrangers peuvent être des résidents du pays d'accueil plutôt que des étudiants mobiles, parce que les dépenses des étudiants internationaux ne sont pas identiques dans tous les pays de l'OCDE, et parce qu'une partie de cette mobilité est financée par des fonds venant des pays d'accueil. Il donne cependant une idée de la place relative qu'auraient les différents pays de

Tableau 4. Pourcentage d'étudiants au niveau tertiaire étudiant à l'étranger dans des pays de l'OCDE, par continent d'origine (1995, 1999)

Origine des étudiants	1995				1999			
	Pays de l'OCDE en				Pays de l'OCDE en			
	Europe	UE	Amériques	Asie-Océanie	Europe	EU	Amériques	Asie-Océanie
Europe	77	69	21	2	83	74	16	2
Union européenne	78	70	21	1	84	77	15	1
Amériques	34	32	62	4	40	38	55	5
Asie-Océanie	25	23	54	21	30	28	47	23
Pays de l'OCDE	50	46	39	11	54	49	34	12

Note : Le tableau indique que, en 1995, 77 % des étudiants étrangers européens (étudiant dans des pays de l'OCDE) étudiaient dans des pays membres de l'OCDE situés en Europe, et que 62 % des étudiants étrangers venant des Amériques (étudiant dans des pays de l'OCDE) étudiaient dans des pays de l'OCDE situés en Amérique (États-Unis, Canada et Mexique).

Source : OECD Education database.

l'OCDE si ces flux correspondaient bien à des flux financiers privés. Relativement à leur taille, l'Australie, les États-Unis, le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande seraient les plus grands exportateurs nets de services d'éducation dans le monde.

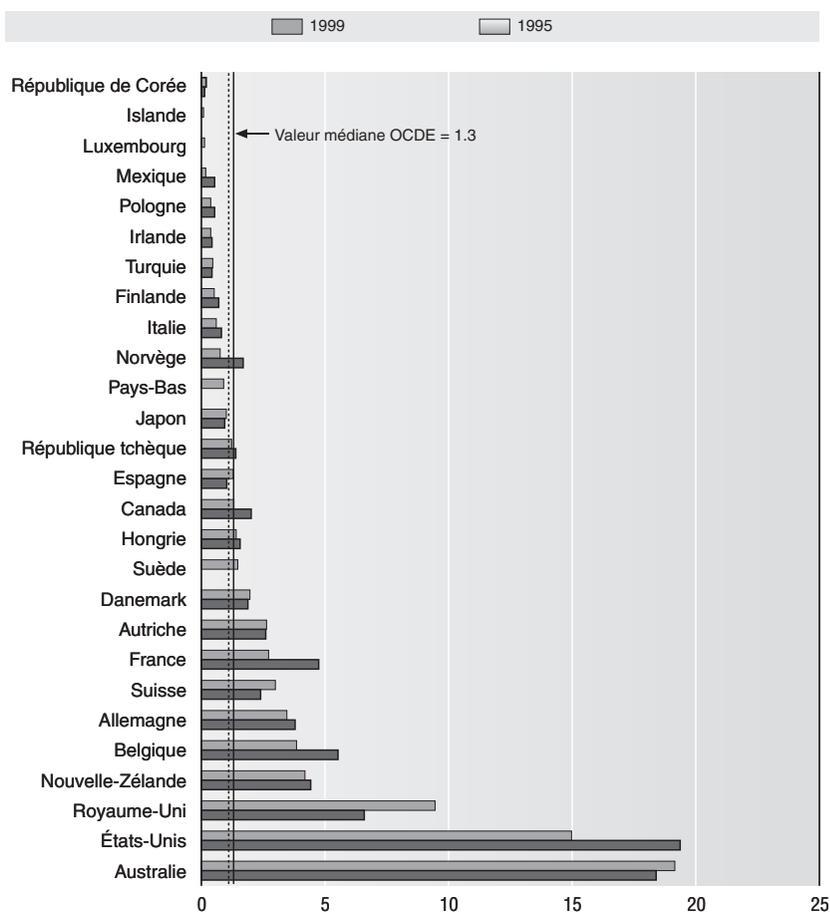
Nouvelles formes de fourniture dans l'enseignement post-secondaire

Loin de se limiter à la mobilité étudiante pour laquelle on dispose du plus grand nombre de données chiffrées, l'importance croissante du commerce international de services d'éducation se manifeste également par le développement de nouvelles formes transfrontalières d'enseignement et par l'apparition de nouveaux acteurs sur le marché du post-secondaire.

Des universités et des entreprises privées de services éducatifs ont développé deux nouveaux modes d'enseignement aux étudiants internationaux ces dernières années : l'enseignement à distance et l'enseignement *offshore*. Ces deux modes de fourniture permettent d'éviter le coût important de la mobilité étudiante.

L'enseignement à distance existe depuis longtemps dans les pays de l'OCDE sous la forme d'un enseignement par correspondance. Mais le développement des nouvelles technologies d'information et de communication (Internet, satellite, vidéo conférences, cassettes vidéo, CD ROM, etc.) a modifié la nature et élargi le marché de l'enseignement à distance – souvent devenu enseignement électronique. Venant compléter les programmes d'universités virtuelles, de nombreuses universités traditionnelles offrent aujourd'hui leurs programmes académiques de manière virtuelle. Parti de très bas, ce marché a connu les hauts et les bas de

Graphique 4. Nombre d'étudiants étrangers au niveau post-secondaire par étudiants nationaux à l'étranger dans des pays de l'OCDE, par pays (1995, 1999)



Note : En 1999, le ratio moyen pour l'ensemble des pays de l'OCDE était égal à 3. La valeur médiane pour les pays de l'OCDE s'élevait à 1.3 : elle indique que la moitié des pays de l'OCDE ont un ratio supérieur à 1.3.

Source : OECD Education database.

l'économie électronique. Après une très forte croissance de l'offre et une multiplication d'initiatives, peu de *start-ups* de l'enseignement électronique ont prouvé leur rentabilité. Ce marché n'en comporte pas moins un potentiel important pour la fourniture transfrontalière de services d'éducation, comme le montre l'exemple australien. Si l'enseignement à distance n'y représente toujours que 6 % des inscriptions d'étudiants internationaux dans l'enseignement supérieur, il n'a

Tableau 5. Recettes d'exportations liées aux étudiants étrangers en USD et en pourcentage des recettes d'exportations venant des services, 1989, 1997 et 2000

	1989		1997		2000	
	Millions de USD	% des recettes totales d'exportations de services	Millions de USD	% des recettes totales d'exportations de services	Millions de USD	% des recettes totales d'exportations de services
Australie	584	6.6	2 190	11.8	2 155	11.8
Canada	530	3	595	1.9	796	2.1
Mexique	..	..	52	0.5	29	0.2
Nouvelle-Zélande	..	..	280	6.6	199	4.7
Pologne	..	..	16	0.2	..	..
Royaume-Uni	2 214	4.5	4 080	4.3	3 758	3.2
États-Unis	4 575	4.4	8 346	3.5	10 280	3.5
Grèce	..	..	..	..	80	0.4
Italie	..	..	..	..	1 170	2.1

Note : Les chiffres en USD sont exprimés en prix courants des années concernées. Les recettes sont estimées à partir d'échantillons d'entreprises et d'institutions et sont donc sujettes à des erreurs d'échantillonnage. Pour l'Australie, l'Italie et la Nouvelle-Zélande, les recettes sont dérivées du commerce international de services d'éducation pour des étudiants à tous les niveaux éducatifs. Pour tous les autres pays, les données correspondent seulement aux étudiants de niveau tertiaire.

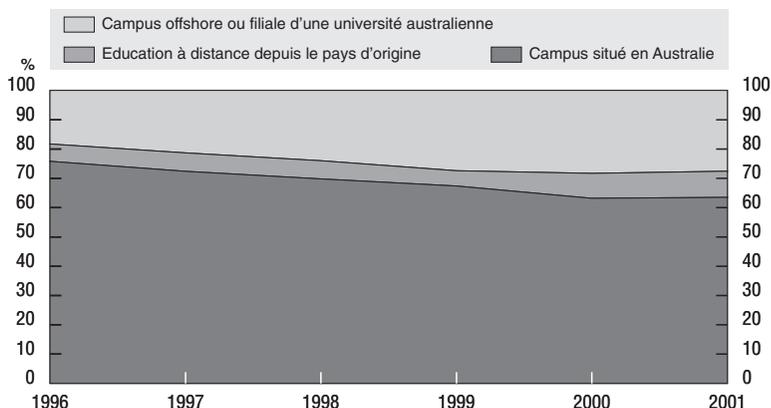
Source : Statistique OCDE sur le commerce des services ; Données FMI pour l'Italie et les États-Unis en 2000, et pour la Pologne en 1997 ; Statistiques de l'Office for National Statistics pour le Royaume-Uni en 1997 et 2000.

Tableau 6. Dépenses d'importations par les étudiants nationaux étudiant à l'étranger en USD et en pourcentage des dépenses totales d'importations de services, 1989, 1997 et 2000

	1989		1997		2000	
	Millions de USD	% des dépenses totales d'importations de services	Millions de USD	% des dépenses totales d'importations de services	Millions de USD	% des dépenses totales d'importations de services
Australie	178	1.3	410	2.2	356	2.0
Canada	258	1.1	532	1.4	602	1.4
Mexique	..	..	44	0.3	53	0.3
Pologne	..	..	41	0.7	..	..
Royaume-Uni	67	0.2	182	0.2	150	0.2
États-Unis	586	0.7	1 396	0.9	2 150	1.0
Grèce	..	..	..	..	211	1.9
Italie	..	..	..	..	849	1.5

Sources et notes : Voir tableau 5.

Graphique 5. Répartition des étudiants internationaux inscrits dans des universités australiennes par mode de fourniture (1996-2001)



Source : IDP Education Australia.

cessé de croître depuis 1996. Le développement du marché et des nouvelles techniques d'enseignement virtuel repose de manière importante sur les programmes éducatifs traditionnels en face à face, de plus en plus souvent complété par des formes électroniques d'enseignement.

L'enseignement offshore représente également un marché croissant pour les étudiants internationaux, principalement investi par les établissements éducatifs britanniques et australiens. Ces derniers ouvrent des filiales à l'étranger ou proposent leurs programmes d'enseignement et leurs diplômes à travers des partenariats avec des établissements nationaux du pays d'accueil. En Australie, le recrutement d'étudiants internationaux dans des campus *offshore* a doublé entre 1996 et 2001 et représente aujourd'hui 29 % des étudiants internationaux inscrits au niveau tertiaire dans le système éducatif australien – et plus de la moitié des étudiants internationaux inscrits dans une institution australienne et originaires de Hong-Kong et de Singapour. Les institutions britanniques ont également développé ce mode d'enseignement international dans les années 1990. Ainsi, les établissements britanniques d'éducation post-secondaire recrutaient en 1996 près de 140 000 étudiants dans leurs filiales étrangères, un chiffre à comparer aux 200 000 étudiants internationaux sur le sol britannique la même année (Bennell et Pearce, 1998). A Hong-Kong, plus de la moitié des 575 diplômés étrangers offerts dans le pays par des universités privées, par des programmes éducatifs à distance ou par des partenariats avec des universités locales impliquaient des institu-

tions britanniques. Bien que les institutions britanniques et australiennes dominent actuellement ce marché, les établissements canadiens, sud-africains, américains et chinois s'efforcent également de s'y développer (McBurnie et Ziguras, 2001). Des institutions éducatives américaines offrent ainsi leurs services dans au moins 115 pays dans le monde.

Nouveaux acteurs dans l'enseignement post-secondaire

Ces changements dans les modes de fourniture des services d'éducation ont modifié le paysage de l'offre de services d'éducation. À côté des universités traditionnelles, de nouveaux fournisseurs sont apparus – ou du moins sont devenus plus importants : des institutions de formation professionnelle, des entreprises privées à but lucratif (*for-profit institutions*) et des institutions d'enseignement à distance.

Traditionnellement, les établissements de formation d'entreprise (*corporate training institutions*) assuraient la formation professionnelle des employés des compagnies multinationales dont ils étaient souvent des filiales. Les universités McDonald's ou Motorola en sont deux exemples. Ces établissements de formation d'entreprise se sont multipliés durant les dernières années et ont élargi leur offre à une éducation moins spécifique à leur entreprise mère et à une plus grande clientèle externe. Aux États-Unis, leur nombre a quadruplé entre 1988 et 1998 et 42 % d'entre eux offraient des cours qui auraient pu être sanctionnés par un diplôme dans des établissements accrédités (Densford, 1999). Un quart de ces établissements de formation d'entreprise attireraient aujourd'hui une clientèle externe à leur entreprise mère (Meister, 1998 ; Cunningham *et al.*, 2000).

Présents dans le monde entier, les 1 700 centres certifiés d'éducation technique Microsoft (Certified Technical Education Centers) illustrent l'investissement du marché éducatif professionnel par les entreprises. Ces centres privés opèrent sous franchise de Microsoft en recourant à un programme de formation établi par Microsoft ainsi qu'à des formateurs certifiés par Microsoft. Étant reconnus internationalement par les employeurs, ces programmes de formation informatique attirent de nombreux étudiants (Adelman, 2000).

Même dans le secteur de l'enseignement général, les institutions éducatives privées à but lucratif deviennent de plus en plus actives et importantes sur le marché international des services d'éducation. La compagnie américaine de services éducatifs Sylvan Learning Systems a par exemple récemment racheté des universités privées et des écoles de commerce au Mexique, en Espagne, au Chili, en France et en Suisse. Autre université américaine à but lucratif cotée en bourse, l'Université de Phoenix (Apollo Group) possède des filiales au Canada et à Porto Rico.

Enfin, des universités traditionnelles et des établissements privés d'éducation ont lancé des programmes virtuels d'éducation utilisant les nouvelles techno-

logies d'information et de communication. Si la plupart des programmes combinent cet enseignement virtuel à un enseignement plus traditionnel, des universités comme la National Technology University (récemment rachetée par Sylvan Learning Systems) ou l'Université de Phoenix offrent des cursus académiques couronnés par des diplômes de manière complètement virtuelle. En rendant la localisation géographique des enseignants et des étudiants sans importance, ces technologies sont particulièrement adaptées au commerce international de services d'éducation.

On trouvera une présentation plus détaillée de toutes ces évolutions dans OCDE (2002a), qui pourra être complétée par Cunningham *et al.* (2000), Tremblay (2002), Larsen *et al.* (2002) et par les publications et informations disponibles sur le site Internet de l'*Observatory on Borderless Higher Education*³. Sur l'AGCS, on se reportera à OCDE (2002c).

Les facteurs de l'internationalisation de l'enseignement

De multiples facteurs ont contribué au développement récent des échanges internationaux de services d'éducation, tant du côté de l'offre que de la demande.

De manière générale, le développement du commerce international de services d'éducation s'inscrit dans un contexte technologique et économique porteur, marqué par le développement des nouvelles technologies d'information et de communication et l'engouement pour l'économie électronique, par le développement de l'économie du savoir, enfin par le processus de globalisation et la baisse du coût des transports et des communications. Ce contexte général a entraîné la hausse de la demande et de l'offre de services internationaux de services d'éducation et favorisé l'entrée d'un nombre croissant d'entreprises privées sur le marché mondial de l'éducation, selon une logique commerciale indépendante de toute politique gouvernementale.

La logique d'internationalisation de l'enseignement supérieur a également joué un rôle important dans le développement de la mobilité étudiante ainsi que dans l'engagement des universités publiques sur le marché global des services d'éducation post-secondaire. Les programmes politiques de mobilité étudiante et enseignante développés selon la logique culturelle ont indéniablement favorisé l'augmentation de la mobilité étudiante, à l'instar du plus ambitieux d'entre eux, le programme Socrates de l'Union européenne. Ayant financé près de 40 % de la mobilité étudiante, ce programme a incontestablement favorisé la hausse de la mobilité intra-européenne. Cependant, les pays qui ont adopté une logique commerciale d'internationalisation de l'enseignement supérieur ont enregistré les plus fortes croissances d'inscriptions d'étudiants internationaux. Pour une part, cela traduit le fait que, dans la logique commerciale, le revenu substantiel tiré des frais de scolarité des étudiants internationaux donne aux établissements éduca-

tifs des incitations fortes à en recruter et à offrir des services d'éducation et une infrastructure qui leur est adaptée. Ces efforts de recrutement ne passent en effet pas seulement par des stratégies de marketing, mais aussi par l'adaptation progressive de leur offre aux besoins ou demandes des étudiants internationaux. Ces incitations sont sans commune mesure avec celles des établissements éducatifs des pays poursuivant uniquement une logique culturelle d'internationalisation de l'éducation : ceux-ci sont certes généralement financés en fonction de leur nombre d'étudiants mais leurs incitations à recruter ne sont pas spécifiquement dirigées vers les étudiants internationaux et sont beaucoup plus faibles.

Le fort taux de croissance du nombre d'étudiants internationaux en Australie et en Nouvelle-Zélande durant les années 1990 peut en partie être imputé au contexte institutionnel favorable à la logique commerciale. La croissance des étudiants internationaux au Royaume-Uni a combiné les effets des deux logiques : d'un côté, la politique de mobilité au sein de l'Union européenne a renforcé les flux d'étudiants européens vers le Royaume-Uni ; de l'autre côté, les établissements ont répondu aux incitations à recruter des étudiants internationaux non-européens. Parmi les pays qui poursuivent une logique commerciale, la croissance des États-Unis dans les années 1990 peut apparaître relativement faible. Étant leader du marché avec un nombre important d'étudiants étrangers, le potentiel de croissance des États-Unis est mécaniquement plus faible que celui de pays accueillant moins d'étudiants étrangers. Cela dit, habitués à recruter les étudiants internationaux sans beaucoup d'efforts, les établissements éducatifs américains ont peut-être témoigné de l'inertie ou de la « complaisance » caractéristique des leaders de longue date sur un marché (Porter, 1985). La concurrence de l'Australie et du Royaume-Uni, tous deux anglophones et très présents sur le marché asiatique, les incite aujourd'hui à être plus actifs pour attirer les étudiants internationaux.

La logique commerciale d'internationalisation a également permis à des établissements publics d'investir à l'étranger et de fournir des services d'éducation selon les modes 1 et 3. La logique commerciale brouille en effet la frontière entre privé et public : bien que souvent « publiques » lorsqu'elles opèrent dans leur propre pays et à l'adresse d'étudiants nationaux, ces mêmes universités deviennent privées lorsqu'elles opèrent à l'étranger ou recrutent des étudiants internationaux non subventionnés selon la logique commerciale. Les universités publiques anglaises ou australiennes peuvent investir à l'étranger parce qu'elles ont une certaine autonomie financière vis-à-vis de leur tutelle publique et peuvent engager des stratégies d'investissement international à partir de fonds privés (venant entre autres des frais de scolarité des étudiants internationaux ou de la vente de services d'éducation non subventionnés à des entreprises ou des étudiants adultes). Cette ambivalence peut d'ailleurs soulever un problème de responsabilité financière : les financements publics pourraient être détournés de

leur mission pour soutenir les activités internationales (privées) des universités, notamment en cas de déficits de ces activités internationales.

La demande de services internationaux d'éducation dépend cependant d'une grande variété de facteurs, à la fois culturels et économiques, que l'on ne peut en aucun cas limiter au coût de l'éducation. Le choix de l'établissement international d'accueil effectué par les étudiants (et leurs familles) résulte d'un arbitrage entre le coût monétaire et non monétaire des études à l'étranger et le bénéfice monétaire et non monétaire que les étudiants (et leurs familles) pensent en retirer. Les facteurs suivants comptent parmi les plus importants dans la décision d'aller étudier à l'étranger :

- La langue du pays de destination et la langue de l'enseignement : l'Anglais étant devenu la principale langue de communication internationale, les pays anglo-saxons possèdent un avantage compétitif, que certaines universités de pays non anglophones tentent de compenser en offrant des cours en anglais.
- La proximité culturelle et géographique et les liens historiques et économiques entre les pays d'origine et d'accueil : ces liens expliquent l'importance des flux entre les pays scandinaves, entre les pays du Commonwealth et le Royaume-Uni, entre les pays d'Afrique francophone et la France, etc.
- La perception de la qualité de vie dans le pays de destination : comme pour n'importe quel voyage, l'animation, le climat, l'intérêt touristique et culturel, bref la qualité de vie perçue de la ville de destination constitue un élément déterminant du choix.
- L'existence de réseaux d'anciens étudiants et d'étudiants dans un pays d'accueil donné : dans un contexte d'information relativement pauvre sur les établissements étrangers, la recommandation par d'autres étudiants représente un élément important du choix, de même que la perspective de pouvoir s'insérer dans une communauté d'étudiants nationaux à l'étranger.
- L'accessibilité et la variété des études post-secondaires dans le pays d'origine : l'accès limité aux universités nationales et l'existence de *numerus clausus* pour certaines formations peuvent inciter à poursuivre ses études à l'étranger.
- La réputation et la perception de la qualité des établissements éducatifs et du système éducatif dans le pays de destination par rapport au pays d'origine : la perception d'un avantage qualitatif du pays de destination par rapport au pays d'origine est un moteur de la mobilité.
- Le coût des études à l'étranger (frais de scolarité, coût de la vie, aide financières incluses) comparé au coût des études dans le pays d'origine : les étudiants seront d'autant plus mobiles que la différence entre le coût

d'aller étudier à l'étranger et le coût d'étudier dans son pays d'origine sera faible.

- La reconnaissance des qualifications et diplômes obtenus entre son pays d'origine et le pays de destination : la reconnaissance des diplômes évite la duplication des études et permet de valoriser ses études dans le pays d'accueil ou dans le pays de destination.
- L'accès à une infrastructure pour étudiants étrangers et à une couverture sociale dans le pays de destination (par exemple : assurance maladie, logements universitaires, cours linguistiques appropriés, etc.).
- La politique d'immigration (ou de visas) envers les étudiants du pays d'accueil : la possibilité de travailler pendant ses études ou de rester dans le pays après ses études peuvent être décisifs.
- Les opportunités sur les marchés du travail des pays de destination et d'origine : un pays de destination sera d'autant plus attractif que l'on peut y travailler après ses études ou que des études dans ce pays sont valorisées sur le marché du travail du pays d'origine.

Il n'existe pas, à notre connaissance, d'étude précise permettant d'évaluer l'importance de ces différents facteurs dans les choix effectifs des étudiants internationaux. Quoique de manière non exclusive, le coût des études joue un rôle important. Souvent habitués à payer (relativement) cher pour étudier dans leurs propres pays, les étudiants asiatiques ne considèrent pas le coût des études dans les pays anglo-saxons comme un frein à la mobilité. En effet, étudier à l'étranger ne leur coûte pas forcément beaucoup plus cher que d'étudier dans leur pays. En général fortement subventionnés, les étudiants de l'Union européenne vont en revanche beaucoup moins étudier dans les pays anglo-saxons où les frais de scolarité sont beaucoup plus élevés que dans leur pays : la grande majorité choisit ainsi le Royaume-Uni comme pays anglo-saxon d'accueil, où les universités ne peuvent légalement leur demander des frais de scolarité plus élevés que ceux des étudiants britanniques. La minimisation du coût des études n'explique cependant pas les flux de mobilité étudiante : les étudiants internationaux ne se précipitent pas dans les pays où les frais de scolarité sont nuls ou très faibles, par exemple les pays scandinaves. Les préférences et les décisions des étudiants choisissant de recourir à des services internationaux d'éducation, notamment sous le mode 2, résultent bien d'un arbitrage complexe entre une multiplicité de facteurs monétaires et non monétaires.

DÉFIS ET OPPORTUNITÉS DU COMMERCE INTERNATIONAL DE SERVICES D'ÉDUCATION

La « déclaration jointe sur l'enseignement supérieur et l'AGCS »⁴ (2001) et la « déclaration de Porto Alegre »⁵ (2002) illustrent bien les réticences du milieu de

l'enseignement supérieur traditionnel vis-à-vis de l'AGCS et de la libéralisation du secteur de l'enseignement supérieur. Signée par des associations et des universités publiques ibériques et latino-américaines, la déclaration de Porto Alegre s'oppose de manière radicale au commerce international de services d'éducation. Selon les signataires, la promotion du commerce international impliquerait la dérégulation du secteur de l'éducation et en particulier la suppression de tout contrôle légal, politique et fiscal de la qualité dans le secteur ; elle conduirait à l'abandon par les gouvernements de leurs responsabilités sociales, conduirait à une augmentation des inégalités sociales, gênerait la diffusion de valeurs éthiques et culturelles, entraînerait une standardisation de l'éducation et aurait un impact négatif sur la souveraineté des peuples. La « déclaration jointe », signée par quatre associations représentant plus de 5 500 institutions états-uniennes, canadiennes et européennes, adopte une position plus ambivalente : plutôt que contre le commerce international de services d'éducation, pratiqué par bon nombre des institutions représentées, les signataires appellent au gel des négociations commerciales sur les services d'éducation au sein de l'OMC au nom du principe de prudence. Le commerce international se développant selon eux sans problème notable en dehors de tout accord commercial, des négociations commerciales sont d'autant plus inutiles qu'elles pourraient affecter significativement la qualité, l'accès et l'équité de l'enseignement supérieur, ainsi que le droit des autorités nationales à réguler et à subventionner publiquement leurs systèmes d'enseignement supérieur. Attachés à l'enseignement supérieur comme service public, les représentants des étudiants des pays de l'OCDE voient dans le commerce et la concurrence marchande dans le secteur éducatif un danger pour le financement public et l'indépendance intellectuelle dans l'enseignement supérieur.

Reflétant une méfiance vis-à-vis du milieu du commerce, ces inquiétudes découlent de l'incertitude des conséquences du commerce et d'une mise en concurrence directe des fournisseurs de services d'éducation pour les systèmes nationaux d'enseignement supérieur. Quels effets une concurrence accrue des universités pourrait-elle avoir pour le financement, le coût, la qualité, la diversité et la stabilité de l'enseignement supérieur ? En tentant de répondre à ces questions, cette section montre que les conséquences potentielles du commerce international de services d'éducation sont souvent ambivalentes.

Financement public de l'enseignement

L'argument selon lequel l'adoption d'une logique commerciale dans l'enseignement supérieur mènerait automatiquement à l'abandon de son financement public n'est pas fondé. Certains pensent que la logique commerciale au niveau international risque de se généraliser aux échanges nationaux. Selon eux, la libéralisation du commerce international de services d'éducation au sein de l'AGCS

pourrait contraindre les gouvernements d'arrêter de subventionner les établissements nationaux d'enseignement supérieur ou les étudiants nationaux pour ne pas avoir à financer également tous les étudiants étrangers ou tous les établissements étrangers d'enseignement supérieur. En réalité, chaque État peut décider au niveau national de son niveau de contribution publique au financement de l'enseignement supérieur de ses citoyens. Cette prérogative ne peut être remise en cause par le développement du commerce de services éducatifs ni par les négociations sur la libéralisation des services au sein de l'AGCS.

Dans le cadre des négociations de l'AGCS, les gouvernements ne peuvent pas être contraints de financer des établissements étrangers faisant du commerce international selon le mode 3 parce qu'ils financent par ailleurs des établissements nationaux. Les gouvernements nationaux ne peuvent pas plus être contraints de subventionner les étudiants étrangers qui participent au commerce international selon le mode 2 parce qu'ils subventionnent leurs étudiants nationaux.

La première raison tenant à l'exclusion des services publics de l'AGCS n'est pas sans ambiguïtés. L'article I.3(b) stipule que les « services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental » ne sont pas soumis à l'AGCS, lesquels, définis par l'article I.3(c), comprennent « tout service qui n'est fourni ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services » (OMC, 1994). Les services publics ont ainsi un statut particulier dans l'AGCS, permettant aux gouvernements d'accorder aux établissements publics d'enseignement et aux citoyens de leurs pays un traitement privilégié s'ils le désirent. Les adversaires de l'inclusion des services d'éducation dans les négociations de l'AGCS soulignent cependant à juste titre l'ambiguïté de la définition des services publics dans les lignes directrices de l'AGCS. L'enseignement supérieur public fournit en effet certains de ses services sur une base commerciale et est en concurrence avec des établissements qui fournissent leur enseignement sur une base commerciale. Dès lors, il ne semble pas correspondre à un service public selon la définition de l'AGCS. En l'absence de consensus politique pour préciser cette définition, qui demeure volontairement vague, il est difficile d'en défendre une interprétation arrêtée de manière crédible. En juin 2002, l'ancien directeur général de l'OMC Mike Moore et le président du Conseil du commerce des services de l'OMC, Alejandro Jara, ont déclaré que les services d'éducation comptaient au nombre des services publics, suivant là l'interprétation tacite de cette définition chez les négociateurs⁶. Il s'agit là d'un signal fort, mais qui n'exclut pas un changement d'interprétation dans le futur.

La seconde raison pour laquelle l'AGCS ne menace pas le financement public de l'enseignement supérieur est plus fondamentale : les pays peuvent émettre autant de restrictions qu'ils le souhaitent à la libéralisation d'un secteur de services. Dès lors, rien ne peut contraindre un pays à financer les étudiants ou les établissements nationaux et internationaux sans discrimination s'il ne le souhaite pas et

n'a pas choisi de s'engager à le faire (Sauvé, 2002 ; Knight, 2002). Jusqu'à août 2002, les pays de l'OCDE qui ont présenté des propositions de négociations au sein de l'AGCS pour les services d'éducation ont d'ailleurs tous explicitement exclus la remise en cause des subventions publiques ou leur extension aux établissements et étudiants internationaux.

Si l'on peut voir le commerce international comme un moteur de la libéralisation du secteur de l'enseignement supérieur, la libéralisation totale du secteur n'est qu'un scénario possible parmi d'autres, pour la simple raison qu'elle passe nécessairement par une décision gouvernementale au niveau national. Dans les pays où ce commerce est déjà important, comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande ou le Royaume-Uni, la majorité du système d'enseignement supérieur formel demeure public. Les établissements y ont gagné en autonomie par rapport à leurs tutelles publiques, la concurrence entre établissements y est sans doute plus forte qu'ailleurs, mais on reste loin d'une libéralisation totale du secteur.

En outre, la libéralisation du secteur de l'enseignement supérieur n'impliquerait pas nécessairement l'abandon du financement public des services d'éducation. La nature du financement des études pour les étudiants et le mode de gestion et de propriété des universités ne sont pas nécessairement liés. La concurrence marchande entre établissements éducatifs n'est pas incompatible avec le financement public des études. De fait, certains systèmes de régulation du secteur universitaire reposent sur des mécanismes quasi-marchands, par exemple lorsque des universités publiques autonomes obtiennent leur financement en fonction du nombre d'étudiants nationaux inscrits ou lorsque les étudiants reçoivent directement une somme qu'ils peuvent dépenser dans des établissements d'éducation post-secondaire privés ou publics. Cette déconnexion entre financement public et régulation marchande existe couramment dans d'autres secteurs de services publics. C'est par exemple le cas du secteur public des services de santé dans différents pays de l'OCDE, dans lesquels les médecins sont en concurrence marchande pour une offre de soins finalement payés en grande partie par l'État.

Commerce international, concurrence et coût de l'enseignement supérieur

Le commerce international de services d'éducation peut avoir un impact significatif sur le coût public (et privé) de l'enseignement supérieur. Cela peut s'expliquer par l'intensification de la concurrence dans le secteur éducatif, mais également par des économies d'échelle et de variété indépendantes de ces phénomènes concurrentiels.

L'explication concurrentielle suit un raisonnement bien connu. Attirés par de nouvelles sources de profit, de nouveaux fournisseurs privés de services d'éducation post-secondaires devraient entrer sur le marché des services d'éducation et y

intensifier la concurrence. En théorie, davantage de concurrence devrait entraîner une baisse des coûts, grâce à l'utilisation plus efficace des ressources et à la sortie du marché des établissements les moins performants. Cela devrait ainsi entraîner une baisse du coût des services d'éducation post-secondaires pour ceux qui les financent, en particulier les États et les étudiants.

Actuellement, le commerce international de services d'éducation selon les modes 1 et 3 accroît sans doute la concurrence sur les marchés de services éducatifs des pays en développement, notamment en Asie du Nord, en Asie du Sud-Est et en Amérique latine. Même si la demande y excède l'offre nationale, la concurrence des institutions étrangères s'exerce également sur les institutions éducatives nationales. Cette concurrence peut entraîner une baisse des coûts pour les étudiants internationaux et leurs familles ainsi que pour les organismes qui, éventuellement, les aident financièrement. Dans les pays de l'OCDE, les importations de services d'éducation sous le mode 3 existent également, mais elles demeurent encore très limitées dans l'enseignement formel. Malgré l'absence d'études précises et de données statistiques, on peut penser que ces importations sont beaucoup plus développées dans les secteurs de la formation d'entreprise, de l'enseignement aux adultes et des écoles de langues, plus rarement financés avec des fonds publics.

Le commerce international accroît généralement la concurrence des institutions éducatives nationales pour le recrutement d'étudiants internationaux, notamment dans les pays adoptant une logique commerciale d'internationalisation. Dans la plupart des pays de l'OCDE, le budget accordé aux universités dépend de leur nombre d'étudiants inscrits. De ce point de vue, les universités ont des incitations à attirer des étudiants internationaux. Dans la logique culturelle d'internationalisation de l'enseignement supérieur, ces incitations sont cependant beaucoup plus faibles que dans la logique commerciale. En effet, dans la logique commerciale, les universités ont la possibilité de demander aux étudiants internationaux des frais de scolarité supérieurs au coût marginal de leurs études. Surtout, les incitations sont plus fortes dans la logique commerciale parce que les universités sont souvent plus autonomes et ont généralement un total contrôle de ces recettes internationales (dans la logique culturelle, qui correspond à un système généralement plus centralisé, on peut imaginer que les recettes – ou la baisse des coûts – générées par une université attirant beaucoup d'étudiants internationaux bénéficient à des universités moins actives). Tout en accordant plus d'indépendance financière aux institutions éducatives (et donc plus d'indépendance vis-à-vis de leurs tutelles publiques), ces ressources commerciales peuvent permettre aux universités nationales de fournir de meilleures infrastructures bibliographiques et technologiques à leurs étudiants et à leur personnel, et souvent de mieux payer leur personnel et augmenter la qualité de leur recrutement – des avantages comparatifs dans la concurrence internationale, qui bénéficient

également aux étudiants nationaux. Au Royaume-Uni, les activités internationales des institutions d'enseignement supérieur représentaient 8 % de leurs revenus en 1995-96 (McNicholl *et al.*, 1997). Ces ressources supplémentaires viennent souvent compenser une stagnation ou une baisse du financement public par étudiant dans l'enseignement supérieur.

L'impact du commerce international de services d'éducation sur le coût et l'efficacité des établissements éducatifs ne repose pas seulement sur des mécanismes concurrentiels, mais aussi sur des rendements d'échelle et de variété. Ce commerce peut ainsi avoir des effets bénéfiques importants sur les systèmes d'enseignement supérieur même lorsque les étudiants internationaux sont subventionnés par le pays d'accueil. Les pays de l'OCDE ayant généralement de grosses infrastructures d'enseignement supérieur, et donc des coûts fixes importants, le recrutement d'étudiants internationaux permet l'abaissement du coût moyen des services d'éducation fournis. Il peut permettre aux institutions éducatives d'atteindre la masse critique nécessaire pour maintenir toute la diversité de leur offre à un coût raisonnable, voire de l'étendre. Avec le vieillissement de la population des pays de l'OCDE, et le déclin futur de la taille de leurs cohortes de jeunes (et donc d'étudiants sortant du secondaire)⁷, cette motivation pourra devenir l'un des moteurs importants de l'intensification du recrutement d'étudiants internationaux dans les pays de l'OCDE. Même subventionnés publiquement, les étudiants étrangers peuvent donc avoir un impact considérable sur le coût et le dynamisme du secteur de l'enseignement supérieur dans les pays de l'OCDE.

Pour autant que l'on valorise les services d'éducation proprement dits (plutôt que l'expérience linguistique et culturelle associée à la mobilité), le commerce international sous le mode 3 peut représenter un abaissement du coût d'accès aux services internationaux d'éducation : il est en effet souvent moins coûteux pour les familles (et éventuellement leurs gouvernements) que les étudiants suivent leurs études dans des universités étrangères établies dans leur pays plutôt qu'à l'étranger. En termes de balance des paiements, ce mode de fourniture limite également la valeur des importations si on le compare à la mobilité étudiante. Il existe en revanche peu d'informations fiables sur l'intérêt du mode 1 en termes de coûts.

Commerce international, concurrence et qualité des services éducatifs

Selon le raisonnement concurrentiel, on peut penser que le commerce de services d'éducation et la libéralisation du secteur éducatif conduira à une hausse de la qualité des services d'éducation offerts. Puisque la qualité des services constitue assurément l'un des avantages comparatifs des établissements éducatifs, ces derniers auront intérêt à fournir des services de qualité pour rester profitables. En outre, comme on l'a dit, les ressources financières générées par le commerce international donneront aux universités les moyens (et la motivation)

d'améliorer la qualité de leurs infrastructures, de leurs bibliothèques, de leur recrutement, de leur encadrement des étudiants – et, par suite, les moyens et la motivation d'améliorer la qualité de leurs services d'enseignement.

Pourtant, beaucoup craignent qu'en augmentant l'importance du mode de régulation marchand dans l'enseignement supérieur le commerce international et la libéralisation des services d'éducation mènent au contraire à une standardisation, à une baisse de qualité des services d'éducation et de la recherche universitaire : c'est là l'un des arguments les plus forts des opposants à la libéralisation du secteur de l'enseignement.

Pourquoi la concurrence marchande peut-elle avoir des effets négatifs sur la qualité des services d'éducation ? Parce que l'asymétrie d'information entre offreur et demandeur peut entraîner un phénomène de sélection adverse et que les enseignants possèdent par nature une meilleure information que les étudiants sur la qualité de leur enseignement. Le raisonnement concurrentiel évoqué précédemment présupposait l'absence de défauts d'information. Comme l'a montré Akerlof (1970), si l'offreur possède une meilleure information que le demandeur sur la qualité de son produit, on aboutit à un équilibre de marché inefficace : tous les produits ou services de bonne qualité sont chassés du marché, et seuls les produits de mauvaise qualité continuent d'être échangés. Pour pallier ce problème de sélection adverse, les établissements d'éducation peuvent mettre en place des techniques signalant la qualité de leurs services (par exemple donner des garanties de résultat, rendre public leurs taux de réussite à des examens ou concours ou les salaires ou emplois de leurs anciens étudiants, etc.). Le moyen principal consiste cependant à faire appel à une tierce partie crédible aux yeux des demandeurs pour la certification de leur qualité.

Malgré sa portée très générale, ce problème qualitatif est plus aigu dans les échanges internationaux que dans les échanges nationaux de services d'éducation. Au niveau national (ou fédéral), il existe plusieurs types de modèles d'assurance qualité des établissements d'éducation, souvent implantés de longue date. Des autorités publiques régionales ou nationales et/ou des organismes indépendants d'assurance qualité garantissent de manière crédible la qualité des services d'éducation offerts par les institutions éducatives. En outre, les étudiants accèdent plus facilement à de l'information fiable sur les différents établissements éducatifs au niveau national qu'au niveau international. La probabilité de payer cher pour un enseignement de mauvaise qualité est donc beaucoup plus grande au niveau international. Comment s'assurer que les étudiants internationaux reçoivent des services d'enseignement de bonne qualité ? Comment s'assurer que les établissements éducatifs ne sont pas (ou ne se comportent pas comme) des moulins à diplômes⁸ sur le marché international des services d'éducation ? Différents modèles internationaux d'accréditation et d'assurance qualité tentent d'apporter une réponse à ces questions dans l'enseignement supérieur (Van

Damme, 2002 ; Van der Wende, 1999 ; OCDE, 1999). L'horizon d'une convergence ou même d'une compatibilité entre ces modèles demeure cependant aussi lointain qu'incertain.

Le problème d'information sur la qualité se décline différemment suivant le mode de commerce. Dans le mode 2, la question de l'assurance de la qualité est en partie résolue par les systèmes nationaux d'accréditation lorsque les étudiants internationaux vont vers des établissements éducatifs traditionnels, accrédités au niveau national. Les véritables problèmes y résident davantage dans le choix des universités étrangères par les étudiants internationaux, souvent effectué avec une information insuffisante, et dans l'absence de reconnaissance des diplômes internationaux (à l'arrivée dans le pays d'accueil ou au retour dans le pays d'origine). Le commerce sous les modes 1 et 3 comporte davantage de risques qualitatifs, parce qu'il est nouveau et moins stabilisé. Les campus offshore peuvent délivrer des services d'éducation de qualité inférieure à ceux de leurs institutions de rattachement. Pour éviter une baisse de qualité des services d'éducation délivrés à l'étranger (et, par là même, soutenir les activités internationales de leurs établissements éducatifs), les gouvernements anglais, australiens et néo-zélandais ont mis en place dans leur pays un système d'assurance qualité pour les activités internationales de leurs universités. La plupart des universités recourent à ce système, bien qu'il soit facultatif. Inversement, les gouvernements malaysiens, australiens et de Hong-Kong contrôlent les établissements éducatifs étrangers venant opérer sur leur territoire (McBurnie et Ziguras, 2001). Le cas de l'enseignement à distance pose des problèmes plus importants, en particulier dans le cas des institutions en ligne purement virtuelles : tout d'abord parce que les systèmes d'assurance qualité et d'accréditation sont plus difficilement adaptés à cette forme d'enseignement ; ensuite parce que les escroqueries y sont plus faciles, les organisations virtuelles pouvant se soustraire plus facilement que les autres aux autorités publiques. Cela explique peut-être que les programmes virtuels les plus importants soient aujourd'hui rattachés à des institutions ou entreprises réelles, comme l'Université de Phoenix (Apollo Group) ou la National Technology University (Sylvan Learning), et à des institutions d'éducation à distance renommées (par exemple l'UNED – l'université d'éducation à distance espagnole).

Souvent présenté comme un problème de protection des consommateurs, la qualité des services d'éducation peut également poser des problèmes économiques et sociaux. Un manager ou un comptable mal formé par un établissement éducatif international peut faire des dégâts dans le pays où il exerce. Le manque d'information sur la qualité des formations internationales (et l'absence de consensus sur la nature de leur qualité) rend leur reconnaissance à l'étranger difficile. Les problèmes de reconnaissance internationale de la qualité des services d'éducation représentent assurément un frein important au commerce international de services d'éducation, non sans raisons légitimes.

Commerce international, concurrence et liberté académique

Autre inquiétude, le développement du commerce international de services d'éducation et de la concurrence dans l'enseignement supérieur menacerait la liberté académique. Sur un marché concurrentiel, les entreprises doivent s'adapter aux désirs de leurs clients pour rester sur le marché et ne pas être supplantées par d'autres entreprises. L'analyse d'Alchian et Demsetz (1972) de différents systèmes de propriété des organisations suggère que les organisations mutualistes et à but non lucratif sont efficaces lorsque leur objectif implique une certaine indépendance vis-à-vis du marché, ou du moins une adaptation lente à ses évolutions. Si les universités sont traditionnellement des organisations à but non lucratif, y compris lorsqu'elles sont privées, c'est précisément pour pouvoir défendre des valeurs et des positions intellectuelles indépendantes de la demande du marché. Incarné en des temps mythiques par des universités historiques comme l'université Humboldt ou la Sorbonne, cet idéal constitue l'un des éléments essentiels de la culture académique.

Sous la pression du marché, des institutions privées d'enseignement supérieur à but lucratif pourraient devoir enseigner ou donner du crédit à des théories fausses parce qu'il existe une demande pour cet enseignement (par exemple parce qu'il se conforme davantage à telle ou telle croyance religieuse). Le problème d'assurance qualité des services d'éducation devrait ainsi devenir plus critique encore. La recherche d'économies pourrait en outre mener à une standardisation des cours préjudiciable à la liberté académique (ainsi qu'au recrutement d'un personnel enseignant moins qualifié).

La pression du marché peut également affecter la recherche. La recherche pourra tout simplement être supprimée de certaines institutions pour des raisons de rentabilité ou être limitée aux activités non innovatrices comportant peu de risques d'échec. De fait, les universités privées à but lucratif se concentrent davantage sur l'enseignement que sur la recherche (Ruch, 2001).

Cela dit, loin d'être un but en soi, la liberté académique a des limites : souvent financé publiquement pour ses externalités économiques et sociales, l'enseignement supérieur a également pour vocation de satisfaire la demande des étudiants et des gouvernements et de proposer des services d'éducation adaptés au marché du travail. La liberté académique n'est d'ailleurs pas forcément incompatible avec l'adaptation au marché du travail. De fait, durant les décennies passées, l'évolution de la demande sociale et le plus large accès à l'enseignement supérieur ont été accompagnés par une certaine adaptation des systèmes d'enseignement supérieur au marché du travail. Cette évolution a été plus marquée encore dans le secteur de l'enseignement professionnel, avec le développement de l'apprentissage tout au long de la vie, et dans le secteur d'enseignement privé : les universités privées à but lucratif limitent leur offre de services d'éducation aux disciplines les

plus demandées sur le marché du travail (Ruch, 2001). Si les partisans d'une adaptation plus poussée de l'université au marché du travail voient d'un œil favorable l'introduction d'une plus forte dose de régulation marchande dans le système, il n'est pas exclu que la libéralisation conduise à un autre compromis acceptable entre liberté académique et adaptation au marché.

Plus que la liberté académique, la régulation marchande de l'enseignement supérieur peut en revanche menacer la variété de l'offre de services d'éducation, la conservation du savoir et la continuité de l'enseignement et de la recherche dans les spécialités peu valorisées sur le marché du travail – par exemple la plupart des sciences humaines. Jusqu'à un certain point, ces missions de l'université justifient la fourniture essentiellement publique des services d'éducation, car ce mode de fourniture permet la survie de l'offre de services éducatifs dans des disciplines ayant moins de « valeur marchande ». Dans un contexte de régulation marchande de l'enseignement post-secondaire, les universités publiques pourraient pallier les défaillances du marché en se spécialisant dans les disciplines délaissées par le système marchand. Ces universités perdraient alors le bénéfice des économies d'échelle et de variété, les disciplines les plus attractives ne pouvant plus abaisser le coût de l'offre des disciplines moins attractives, qui deviendraient donc encore plus coûteuses.

Commerce international de services d'éducation et développement économique

Certains adversaires du commerce international de services d'éducation craignent enfin qu'il soit dommageable pour les pays en voie de développement. Tout d'abord, le financement partiel des services d'éducation des étudiants des pays en voie de développement représente une forme d'aide au développement, abandonnée dans la logique commerciale. Ce changement de politique peut être dommageable pour les pays en voie de développement les plus pauvres, où le principal problème d'accès à l'enseignement supérieur vient d'une richesse insuffisante. Ensuite, les nouvelles formes de commerce international de services d'éducation, sous les modes 1 et 3, pourraient empêcher la construction de systèmes nationaux d'enseignement supérieur dans les pays en voie de développement. Ce problème se pose surtout pour les pays émergents, où le faible accès à l'enseignement post-secondaire est moins lié à l'impossibilité de financer les études supérieures qu'à un excès de demande (solvable) de services d'éducation par rapport à l'offre nationale.

L'ouverture du marché du post-secondaire aux établissements étrangers peut en fait avoir des effets contradictoires sur le système national d'enseignement supérieur des pays émergents. D'un côté, dans la mesure où les institutions éducatives des pays de l'OCDE possèdent souvent un avantage comparatif important

sur les institutions éducatives des pays émergents en termes de qualité, il est possible qu'elles y fragilisent le développement d'un système universitaire national à court et moyen terme. D'un autre côté, le recours à des services étrangers peut être un moyen d'accélérer le développement d'un système universitaire national par la formation d'une partie des futurs enseignants et par des échanges de savoir obtenus dans des partenariats entre institutions nationales et étrangères. Dans cette dernière optique, de nombreux pays émergents favorisent les partenariats entre leurs institutions éducatives et celles des pays de l'OCDE. Pour opérer en Chine, les institutions éducatives étrangères doivent nécessairement s'associer à des institutions nationales – afin de favoriser les transferts de savoir. Dans les pays émergents, le commerce international de services d'éducation peut également contribuer au développement économique en élargissant rapidement la participation à l'éducation post-secondaire, un élargissement qui ne peut actuellement pas reposer sur leurs seuls systèmes nationaux. Dans le cadre de l'économie du savoir, cet élargissement de l'accès à l'éducation supérieure devrait avoir un impact économique positif pour ces pays.

Les coûts possibles du commerce international de services d'éducation pour les pays en développement varient également en fonction du mode de fourniture de ces services. La mobilité étudiante a l'inconvénient d'être coûteuse et d'augmenter la probabilité de la fuite des cerveaux, beaucoup plus importante pour les pays en développement que pour les pays de l'OCDE (OCDE, 2002b⁹). Mais elle offre des bénéfices culturels et linguistiques importants. L'investissement des établissements étrangers rend les services d'éducation moins coûteux pour les étudiants (et, éventuellement, pour les gouvernements lorsqu'ils les subventionnent) et minimise le risque de fuite des cerveaux. Comme dans les autres secteurs économiques, l'investissement d'établissements étrangers dans le secteur des services d'éducation peut cependant entraîner un problème de stabilité et de continuité de la fourniture des services d'éducation dans les pays émergents. En cas de crise économique, les établissements éducatifs étrangers risquent de se retirer du pays et menacer la stabilité et la continuité du système d'enseignement supérieur. On pointe là l'une des différences importantes entre un investissement privé et un investissement public de long terme.

Le commerce international de services d'éducation comporte donc à la fois des opportunités et des défis pour les pays en voie de développement. En août 2002, les pays en développement membres de l'OMC ont pris relativement moins d'engagements que les pays de l'OCDE. Alors qu'ils ne représentent que 30 des 144 membres de l'OMC, 25 engagements sur les 55 recensés pour les services d'éducation dans l'enseignement supérieur viennent des pays de l'OCDE. Parmi les pays qui se sont exprimés, on peut noter que cer-

tains pays à revenu moyen et bas revenu ont davantage ouvert leur marché de services d'éducation que les pays les plus riches. Haïti, le Mali, le Rwanda, le Lesotho, la Géorgie et la Moldavie ont ainsi largement ouvert leur marché de l'éducation aux adultes (en fait tous leurs secteurs éducatifs pour les trois derniers) (Momii, 2002).

Les conséquences ambivalentes du commerce international de services d'éducation

En résumé, le commerce international de services d'éducation peut avoir un impact ambivalent sur le système d'enseignement supérieur.

Le commerce international de services d'éducation ne mènera pas nécessairement à une régulation marchande du secteur éducatif. A moins que les gouvernements nationaux le décident, l'AGCS n'a pas le pouvoir de les mener vers une libéralisation totale du marché. En particulier, la question du financement et du degré de concurrence entre le secteur public et le secteur privé dépend entièrement des décisions que chaque pays prendra au niveau national.

Supposons que le commerce international conduise bien, à un degré ou un autre, à une plus grande régulation marchande du secteur éducatif dans certains pays. Cette libéralisation peut être bénéfique en abaissant le coût de l'enseignement supérieur, en augmentant l'efficacité de la gestion des établissements éducatifs, en entraînant une plus grande adaptation vis-à-vis du marché du travail ou en attirant dans certains pays des établissements éducatifs de meilleure qualité. Mais il est aussi vrai que la régulation marchande du secteur éducatif – qui n'implique pas nécessairement un financement privé des études – peut avoir un impact négatif sur le système d'enseignement supérieur : avant tout, une régulation marchande peut accroître les risques de mauvaise qualité des services éducatifs, mais elle peut aussi limiter la variété de l'offre éducative et la liberté académique, brider la recherche universitaire, et, lorsque les marchés sont dominés par des fournisseurs étrangers, créer un problème de continuité de l'offre des services.

Le commerce international de services d'éducation peut avoir sur les systèmes d'enseignement supérieur des conséquences positives et négatives indépendantes de toute libéralisation. Tout d'abord, il soulève le problème de la reconnaissance internationale des diplômes, et donc de la qualité des services d'éducation offerts au niveau international – et plus seulement national. Il peut avoir des effets négatifs, par exemple en limitant le développement du secteur éducatif national, en diminuant le niveau réel d'aide au développement dans certains pays, en résultant sur une fuite importante des cerveaux ou encore en posant des problèmes d'uniformisation culturelle. Mais il peut également être bénéfique en augmentant l'offre de services éducatifs dans les pays où la demande est excédentaire, en permettant des transferts de savoir entre universités et pays dans le cadre de partenariats, en

abaissant le coût des études ou en permettant la variété de l'offre dans un contexte de vieillissement démographique, ou encore en entraînant une ouverture des pays à la culture des autres nations.

La probabilité de ces conséquences, positives et négatives, dépend totalement du contexte économique, social et institutionnel de chaque pays. Elle dépend également des décisions politiques des gouvernements : il leur revient d'arbitrer entre coûts et bénéfices potentiels du commerce international de services d'éducation pour leur pays, en fonction de leurs priorités.

L'AVENIR DIFFÉRENCIÉ DU COMMERCE INTERNATIONAL DE SERVICES D'ÉDUCATION

Jusqu'à quel point le commerce international de services d'éducation va-t-il se développer dans les prochaines années ? Va-t-il entraîner une libéralisation des systèmes d'enseignement supérieur, et, là encore, jusqu'à quel point ? L'une des faiblesses du débat actuel sur le commerce international de services d'éducation vient de la tendance à homogénéiser excessivement le marché éducatif – et, en particulier, à le considérer du point de vue des systèmes d'enseignement supérieur des pays les plus industrialisés. En réalité, le commerce international de services d'éducation ne concerne pas seulement l'enseignement supérieur traditionnel mais aussi l'éducation aux adultes (formations linguistiques, formations d'entreprise ou formations professionnelles post-initiales) ; il ne concerne pas non plus seulement les pays les plus riches, mais aussi les pays en développement et les pays émergents. Le potentiel et les conséquences du commerce international de services d'éducation diffèrent selon les pays, les secteurs éducatifs et les modes de fourniture. Cette section esquisse une première tentative de désagrégation du marché. Elle analyse les perspectives de développement des différents modes de fourniture suivant les secteurs éducatifs, puis suivant les différents types de pays, en prenant en compte d'autres facteurs, comme le mode de financement des études, le développement présent des mécanismes marchands (ou quasi-marchands). Nous n'accordons en revanche pas toute leur place à d'autres facteurs (culturels, historiques, géographiques, institutionnels et politiques) qui jouent un rôle important dans ces développements : leur prise en compte complexifierait trop notre analyse, étant donné son caractère général ; elle demeure cependant indispensable pour des études locales spécifiques.

Perspectives dans l'enseignement supérieur et dans l'apprentissage tout au long de la vie

Le commerce international de services d'éducation ne devrait pas se développer de la même manière dans les secteurs de l'enseignement supérieur traditionnel et

dans les établissements éducatifs davantage tournés vers l'apprentissage tout au long de la vie.

Le secteur traditionnel s'adresse essentiellement à des étudiants jeunes qui viennent de finir leurs études secondaires : il se concentre souvent sur l'enseignement général et l'enseignement professionnel initial. Dans ces domaines, le développement des échanges internationaux devrait essentiellement continuer à avoir lieu à travers la mobilité étudiante. Tout d'abord, on peut penser que, sur ce marché, les étudiants internationaux ne valorisent pas seulement les services éducatifs, mais aussi l'expérience culturelle de la vie à l'étranger. De ce point de vue, les échanges internationaux de services éducatifs sans mobilité étudiante (mode 1 et 3) ne relèvent probablement pas du même marché que ceux avec mobilité étudiante (mode 2) – même si certains programmes académiques d'une même institution peuvent combiner deux, trois, voire tous les modes de fourniture, à l'instar de l'École supérieure de commerce de Paris (ESCP-EAP), une grande école de gestion française qui possède quatre campus en Europe (Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni). Ensuite, dans les nombreux pays où l'enseignement supérieur national est essentiellement public et fortement subventionné, et où il possède une capacité suffisante pour les étudiants nationaux, une université étrangère nouvellement implantée concurrencera difficilement une université nationale. A niveau de qualité ou de reconnaissance à peu près équivalent, il est peu probable que les étudiants choisissent d'aller dans les universités étrangères, parce qu'ils devraient y payer beaucoup plus cher leurs études pour peu de bénéfice. Seules les universités de prestige de type *Ivy League* ou « grandes écoles » pourraient véritablement concurrencer les universités nationales, parce que la reconnaissance non équivoque de leur supériorité qualitative pourrait leur donner un avantage comparatif sur la plupart des universités nationales. Mais il se trouve que ces universités n'ont pas d'intérêt à trop développer leur offre : plus les universités prestigieuses délivrent de diplôme, moins ces diplômes ont de valeur pour ceux qui les obtiennent et moins elles deviennent attractives et prestigieuses. A l'inverse, dans les pays où l'enseignement supérieur national est peu subventionné ou qui connaissent des problèmes de capacité, des universités étrangères pourront plus facilement concurrencer les universités nationales. Elles le pourront d'autant plus que la qualité des universités nationales apparaît insuffisante. Dans ce cas, les universités étrangères moyennes, qui peuvent développer substantiellement leurs activités internationales sans coût pour leur réputation, pourront tirer bénéfice d'un avantage concurrentiel qualitatif.

Le secteur de l'apprentissage tout au long de la vie pourra en revanche être plus profondément affecté par le développement du commerce international, notamment sous les modes 1 et 3. Par apprentissage tout au long de la vie, on pense aux établissements éducatifs ayant pour vocation de former des adultes : il s'agit de la formation d'entreprise, de la formation professionnelle permettant

éventuellement l'obtention d'un diplôme, de l'enseignement des langues, enfin de l'enseignement général pour les classes d'âge supérieures à celles des étudiants du secteur traditionnel de l'enseignement supérieur. Il faut y ajouter de nouvelles activités très spécialisées, comme l'organisation de tests et d'examens (le *testing*). Dans le secteur de l'apprentissage tout au long de la vie, le secteur privé est beaucoup plus important que dans le secteur traditionnel de l'enseignement supérieur : dans beaucoup de pays, la mission de service public de l'État ne s'étend pas à toutes ces formes d'enseignement, si bien que les étudiants adultes (ou leurs employeurs) payent souvent l'intégralité de leur formation. A différents degrés selon les pays, les institutions publiques participent également au marché de l'apprentissage, parfois en partenariat avec des entreprises privées : cette partie de leurs activités se trouve ainsi soumise aux lois de la concurrence marchande.

Avec le développement de l'économie du savoir, le secteur de l'apprentissage tout au long de la vie va probablement attirer beaucoup d'entreprises, entre autres internationales. Les possibles inconvénients de la régulation marchande affectent moins ce secteur que le secteur traditionnel : dans l'apprentissage tout au long de la vie, les établissements n'ont souvent pas vocation à effectuer de la recherche et offrent essentiellement (quoique non exclusivement) des services éducatifs tournés vers les demandes du marché du travail. Dans ce secteur, le commerce international de services d'éducation sans mobilité des personnes (modes 1 et 3) a très probablement un bel avenir – la mobilité des personnes physiques (mode 2) y ayant en revanche un potentiel de développement probablement plus limité. Dans l'apprentissage tout au long de la vie, les étudiants ont souvent déjà une famille et un travail, ce qui rend leur mobilité physique plus difficile et moins attractive. Dès lors, la flexibilité horaire de l'enseignement à distance et la proximité géographique des campus offshore correspondent bien à leur profil. En outre, dans la mesure où la réputation des établissements éducatifs y joue un rôle moins important que dans le secteur traditionnel, et le coût des formations, un rôle plus important, la concurrence des établissements internationaux devrait rencontrer moins d'obstacles majeurs. Les plus importants sont sans doute les obstacles culturels, et, dans le cas des formations conduisant à un diplôme, le contrôle de la qualité et de la reconnaissance internationale des diplômes.

Le potentiel de développement du commerce international de services d'éducation paraît ainsi plus grand dans le secteur de l'apprentissage tout au long de la vie que dans le secteur traditionnel.

Perspectives dans les pays de l'OCDE, dans les pays émergents et dans les pays en développement

De même que les perspectives du commerce international varient en fonction des différents types de marché d'enseignement post-secondaire, elles varient en

Tableau 7. **Potentiel de développement du commerce international de services d'éducation par modes de fourniture et par types de pays**

	Pays de l'OCDE à revenu élevé	Pays de l'OCDE à revenu moyen	Pays émergents	Pays en voie de développement
Mode 1 : Fourniture transfrontières	ES : Développement en complément de l'enseignement traditionnel en face à face, mais développement limité des programmes totalement virtuels	ES : Développement en complément de l'enseignement traditionnel ; potentiel pour les programmes internationaux	ES : Développement en complément de l'enseignement traditionnel ; potentiel important pour les programmes virtuels internationaux	ES et ATLV : Potentiel de développement si la fourniture virtuelle s'avère économique, mais limité par le faible accès aux TIC
	ATLV : Développement significatif des programmes totalement virtuels adaptés à des étudiants actifs et à certaines discipline (informatique, etc.) ainsi que des méthodes de testing	ATLV : Développement significatif des programmes totalement virtuels adaptés à des étudiants actifs et à certaines discipline (informatique, etc.) ainsi que des méthodes de testing	ATLV : Développement significatif des programmes totalement virtuels adaptés à des étudiants actifs et à certaines discipline (informatique, etc.) ainsi que des méthodes de testing	
Mode 2 : Consommation à l'étranger	ES : Partie la plus importante du commerce international entre ces pays de l'OCDE	ES : Développement important, quoique limité par le coût de la mobilité	ES : Développement important, quoique limité par le coût de la mobilité	ES : Développement important, quoique limité par le coût de la mobilité
	ATLV : Développement limité, dépendant des politiques d'aide à la mobilité	ATLV : Développement limité, dépendant des politiques d'aide à la mobilité	ATLV : Développement limité, dépendant des politiques d'aide à la mobilité	ATLV : Développement limité, dépendant des politiques d'aide à la mobilité
Mode 3 : Fourniture grâce à une présence commerciale	ES : Développement limité des campus offshore, notamment dans les pays où la subvention publique des études est importante	ES : Potentiel de développement pour les campus offshore dans les pays où la qualité des universités locales est perçue comme significativement plus faible que celle des établissements étrangers	ES : Fort potentiel de développement pour les campus offshore (partenariats et investissements)	ES et ATLV : Faible potentiel de développement à cause de l'insuffisance de la demande solvable, et donc de l'offre

Tableau 7. Potentiel de développement du commerce international de services d'éducation par modes de fourniture et par types de pays (suite)

	Pays de l'OCDE à revenu élevé	Pays de l'OCDE à revenu moyen	Pays émergents	Pays en voie de développement
	ATLV : Potentiel important	ATLV : Très fort potentiel de développement	ATLV : Très fort potentiel de développement	
Mode 4 : Fourniture grâce à la présence de personnes physiques	ES : Poursuite de la mobilité traditionnelle ATLV : Développement lié à celui mode 3	ES et ATLV : Développement lié à celui du mode 3	ES et ATLV : Développement lié au développement du mode 3	ES et ATLV : Développement très faible lié aux politiques d'aide à la mobilité et au développement

Note : ES : Enseignement supérieur ; ATLV : Apprentissage tout au long de la vie.

fonction des pays. Les motivations des étudiants pour recourir à des établissements internationaux pour leurs services d'éducation ne sont pas les mêmes dans tous les pays.

Comme on l'a vu, les étudiants peuvent recourir à des services d'éducation internationaux pour des raisons multiples : parce que ces services ont selon eux une qualité nettement supérieure à celle de leurs services d'éducation nationaux, parce que les services internationaux d'éducation ne sont pas (beaucoup) plus chers que les services d'éducation nationaux, parce que les établissements éducatifs nationaux ne peuvent répondre à la demande, parce qu'ils recherchent une expérience culturelle, linguistique ou professionnelle à l'étranger, etc. Mais l'existence d'une demande solvable reste une condition indispensable pour le développement du commerce international. De ce point de vue, le développement du commerce international avec les pays en voie de développement les plus pauvres, par exemple certains pays d'Afrique et d'Amérique du Sud, restera limité, alors même que ces pays ont, pour certains, totalement ouvert leur marché éducatif aux investisseurs étrangers. Dans les pays émergents, notamment en Asie du Sud-Est et du Nord (par exemple la Chine, Hong-Kong, Taiwan, l'Inde, la Malaisie) et en Amérique latine (par exemple le Chili), il existe une demande solvable importante pour les services éducatifs et une insuffisance de l'offre publique, ce qui permet d'envisager un développement important du commerce international de services d'éducation dans le futur. Tout dépend alors de la taille des pays et surtout de leur mode de financement des études supérieures. Les pays où les études supérieures sont peu subventionnées (la plupart des pays asiatiques, par exemple) représentent un contexte propice au développement du commerce international de services d'éducation : les étudiants (et leurs familles) sont davan-

tage préparés à payer le prix marchand des services éducatifs internationaux. Dans ces pays, le marché privé et concurrentiel de services d'éducation déjà existant pourrait facilement s'ouvrir aux établissements internationaux. C'est déjà une réalité dans plusieurs pays, par exemple en Malaisie ou à Hong-Kong (Chine). Dans les pays émergents où les études supérieures sont fortement subventionnées, le recours aux services éducatifs internationaux sera sans doute plus timide. Les meilleurs étudiants continueront de fréquenter le système éducatif national subventionné. S'il existe également un secteur privé important dans lequel pourront entrer les campus offshore d'établissements éducatifs étrangers, l'importance de ce marché reste cependant limitée par la demande : une grande partie des étudiants qui n'a pas pu accéder aux universités publiques n'a en effet probablement pas les moyens financiers de recourir à des services éducatifs vendus à prix coûtant.

Enfin, parmi les pays de l'OCDE, le développement du commerce international de services d'éducation dans le secteur traditionnel est plus probable dans les pays les moins riches, comme les pays d'Europe de l'Est : la qualité, ou du moins la réputation, du système d'enseignement supérieur peut apparaître comme significativement inférieure à celle des pays les plus riches, rendant intéressant l'investissement dans des services éducatifs internationaux. En revanche, dans les pays les plus riches, le commerce international de services d'éducation devrait continuer de se développer essentiellement sous le mode 2, avec comme motivation principale l'expérience culturelle et linguistique. L'ampleur de ce développement restera cependant limitée par son coût. Dans le secteur de l'apprentissage tout au long de la vie, le potentiel de développement du commerce international de services d'éducation apparaît en revanche important dans tous les pays. Quoique plus réduites que dans le secteur traditionnel, des politiques de mobilité internationale tentent de développer les échanges sous le mode 2. Plus significativement, les modes 1 et 3 devraient se développer sous l'impulsion d'entreprises internationales.

Le tableau 7 synthétise la carte des perspectives de développement du commerce international de services d'éducation par mode, par type de pays et par secteur éducatif.

CONCLUSION

Alors, le commerce international de services d'éducation : est-il bon ou est-il méchant ? La complexité des enjeux et des facteurs de développement du commerce international de services d'éducation empêche une réponse tranchée. Le commerce international de services d'éducation a des bons et des mauvais côtés potentiels, et ses enjeux diffèrent largement selon les pays, les modes de fourniture des services et les secteurs éducatifs (secteur traditionnel public ou apprentissage tout au long de la vie généralement privé).

Les dix dernières années ont été marquées par la croissance importante des échanges de services d'éducation dans l'enseignement supérieur. Cette croissance s'explique en partie par la hausse de la demande, notamment dans les pays émergents d'Asie du Nord et de l'Est, en partie par des politiques volontaristes d'internationalisation de l'enseignement supérieur poursuivant des logiques essentiellement culturelles ou commerciales. En complément de la traditionnelle mobilité des étudiants et des enseignants-chercheurs, le commerce international de services d'éducation se pratique de plus en plus couramment selon de nouveaux modes de fournitures sans mobilité étudiante (les investissements à l'étranger et l'enseignement électronique) et avec une offre venant de plus en plus souvent de fournisseurs privés. Bien que l'on ne dispose que de peu de données chiffrées sur le secteur de l'apprentissage tout au long de la vie, de nombreux indices montrent que le développement du commerce international y a été important.

Cette croissance du marché international de services d'éducation post-secondaire devrait continuer à court et moyen terme, quel que soit le résultat des négociations sur le commerce des services à l'OMC. Les facteurs politiques, économiques et technologiques qui ont conduit à son développement durant la dernière décennie continuent de servir de moteur à son développement. D'un côté, le consensus politique favorable aux programmes d'internationalisation selon la logique culturelle devrait intensifier l'internationalisation de l'enseignement supérieur. De l'autre côté, la demande des étudiants des pays émergents devrait continuer de croître, maintenant les incitations économiques des universités et des établissements éducatifs à but lucratif poursuivant une logique commerciale. Le commerce international sous les modes 2 et 4, impliquant une mobilité des étudiants et des professeurs, devrait ainsi continuer de croître, tout comme le commerce international de services éducatifs sans mobilité étudiante (mode 1 et 3).

Le débat sur le commerce international de services d'éducation accorde aujourd'hui une place centrale à l'inclusion des services d'éducation dans les négociations de l'AGCS. Dans la mesure où le commerce international de services d'éducation n'a pas eu besoin de l'AGCS pour se développer de manière importante, il n'est pourtant pas certain que les négociations de l'OMC auront une influence majeure sur son développement futur. Si l'AGCS peut accélérer ou donner une direction particulière au développement du commerce international de services d'éducation sous les modes 1 et 3, il a peu d'influence directe sur le commerce sous les modes 2 et 4. En effet, dans ces modes qui impliquent la mobilité physique des personnes, les barrières potentielles au commerce international de services d'éducation résident dans la politique de visas et d'immigration des pays de destination, lesquelles ne sont pas de la compétence de l'AGCS. La question de la qualité des services d'éducation – l'un des grands freins au développement du commerce – ne relève pas plus du domaine de compétence

de l'AGCS. En outre, l'enjeu des négociations de l'AGCS demeure à ce jour très limité : la plupart des engagements consistent à entériner la situation existante et les demandes d'ouverture concernent pour l'essentiel le secteur privé des services d'éducation. Ainsi, les États-Unis ont limité leur demande d'ouverture au secteur post-secondaire privé, en écartant explicitement l'enseignement supérieur public¹⁰. En soulignant que l'ouverture de son marché privé aux fournisseurs étrangers n'a eu aucune conséquence négative sur son secteur public d'enseignement supérieur, les quinze pays de l'Union européenne viennent de demander aux États-Unis l'ouverture de leur secteur privé d'enseignement post-secondaire¹¹. Les négociations de l'AGCS concernent ainsi peu le secteur traditionnel de l'enseignement supérieur et apparaissent davantage comme la vitrine que comme le moteur du commerce international de services d'éducation (Sauvé, 2002 ; OCDE, 2002a).

Le développement du commerce international de services d'éducation peut donc s'imaginer de manière largement indépendante des négociations de l'AGCS. Il doit en revanche s'imaginer de manière différenciée selon les pays et les secteurs éducatifs. Le commerce international de services d'éducation ne conduit en effet pas inexorablement tous les pays dans la même direction. Le développement et les conséquences du commerce dépendront largement du contexte institutionnel de chaque pays et des politiques choisies par leurs gouvernements. En la matière, le champ des possibles demeure très ouvert.

Selon notre analyse, le développement du commerce international de services d'éducation devrait avoir un impact bien plus profond sur le marché de l'apprentissage tout au long de la vie que sur le marché traditionnel de l'enseignement supérieur. Alors que la mobilité étudiante restera probablement le mode principal d'échanges internationaux dans l'enseignement supérieur, le commerce international prendra sans doute davantage la forme d'investissements à l'étranger et d'enseignement électronique dans le secteur de l'apprentissage tout au long de la vie, y accroissant fortement la concurrence dans le secteur. Trois arguments peuvent être brièvement rappelés pour justifier cette proposition : d'une part, dans beaucoup de pays le secteur de l'apprentissage tout au long de la vie est déjà largement régulé de manière concurrentielle ; d'autre part, les modes de fourniture sans mobilité y sont plus adaptés à une clientèle active, généralement moins mobile ; enfin, la régulation marchande du secteur y pose moins de problèmes que dans le secteur traditionnel, où l'indépendance relative vis-à-vis du marché a plus de légitimité. Ces développements pourront avoir lieu dans tous les pays – en étant éventuellement accélérés ou facilités par les engagements pris dans les négociations de l'AGCS.

L'un des grands problèmes soulevés par le développement du commerce international de services d'éducation réside dans la question de la reconnaissance des diplômes étrangers, qui repose sur celle de la qualité des services

d'éducation internationaux. Le problème se pose en effet aussi bien dans le cas de la mobilité étudiante que dans ceux de l'investissement à l'étranger ou de l'enseignement électronique. Face au plus grand nombre de fournisseurs internationaux dans leurs pays, les gouvernements et les universités devront faire face aux problèmes de la régulation de la qualité, de la forme de financement des études post-secondaires (question de l'accès), de la continuité et de la variété des services d'éducation offerts. Face au plus grand nombre d'étudiants nationaux (internationaux) cherchant à faire valoir leurs diplômes à l'étranger (dans leurs pays), ils devront trouver des solutions au problème de la reconnaissance internationale des études post-secondaires.

Les réponses à ces problèmes peuvent être très variables. Sur la question de la qualité, les gouvernements et les universités peuvent par exemple s'en remettre à la bonne foi d'établissements internationaux accrédités dans leur pays d'origine, à des agences d'assurance qualité des pays d'origine, à des agences internationales d'assurance qualité, ou encore étendre leurs propres procédures d'assurance qualité aux fournisseurs étrangers, etc. Quoique nécessairement accru, le degré de concurrence auquel sera exposé le secteur traditionnel d'enseignement supérieur dépendra du contexte institutionnel façonné par les gouvernements, notamment au niveau du financement public des études. Il est en revanche peu probable que l'augmentation de la concurrence liée à la présence de fournisseurs privés étrangers aura quelque influence sur le degré de financement public des études. Selon leurs besoins et leurs priorités, les gouvernements pourront également tenter d'orienter le contenu même de l'offre des établissements internationaux pour pallier les possibles effets pervers d'une plus grande régulation marchande du secteur éducatif. Enfin, dans les pays en voie de développement, le commerce international de services d'éducation pose des problèmes différents encore : quel arbitrage trouver entre aide et commerce lorsqu'il s'agit d'éducation ? Le commerce peut-il être combiné avec de nouvelles formes d'aide pour développer la fourniture de services d'éducation de manière plus innovatrice ? Toutes ces questions devront être tranchées par des discussions et des prises de décision politique aux niveaux national et international.

Notes

1. L'enseignement post-secondaire correspond aux formations conduisant à l'obtention de diplômes d'un niveau supérieur à ceux délivrés en fin d'études secondaires. Selon la classification internationale type de l'éducation (CITE) de 1997, l'enseignement post-secondaire englobe : l'enseignement post-secondaire qui n'est pas du supérieur (CITE 4), le premier cycle de l'enseignement supérieur (CITE 5), qui débouche sur les diplômes universitaires pré-licence et les diplômes professionnels de niveau supérieur ; et les diplômes de recherche de haut niveau (CITE 6). D'autres précisions au sujet de ces classifications figurent dans Regards sur l'éducation – Indicateurs de l'OCDE. Tel qu'il est employé dans le présent article, le terme post-secondaire recouvre également les programmes de formation pour adultes qui ne conduisent pas nécessairement à la délivrance de diplômes officiels. Les données dont on dispose aujourd'hui sur la consommation et l'offre transfrontières couvrent inégalement la diversité des établissements et des formations du post-secondaire. La quasi-totalité des données transfrontières portent sur les « formations du supérieur », autrement dit les niveaux 5 et 6 de la CITE. Dans les formations du supérieur, les données sont en général plus nombreuses sur les cursus universitaires que sur les autres types d'études. Toutefois, dans d'autres cas, les statistiques nationales n'établissent pas de distinction claire entre les niveaux d'enseignement sur lesquels les données portent.
2. On notera que la réception (ou l'« importation ») d'étudiants étrangers représente des recettes d'exportations de services d'éducation pour le pays d'accueil, et que les dépenses des étudiants nationaux (« exportés ») à l'étranger correspondent à l'inverse à des recettes d'importations de services d'éducation.
3. www.obhe.ac.uk
4. Cf. www.aucc.ca/en/international/bulletins/declaration.pdf
5. Cf. www.cumbre.ufrgs.br/ingles.htm
6. Cf. le communiqué de presse du 28 juin 2002 : www.wto.org/french/news_f/pres02_f/pr299_f.htm
7. Cf. ONU, Long-range World Population projections, 2000.
8. Cf. www.quackwatch.com/04ConsumerEducation/dm0.html
9. *International Mobility of the Highly Skilled*. Une enquête sur les docteurs en sciences et en technologies montre que 88 % des Chinois et 79 % des Indiens qui ont obtenu leur doctorat aux États-Unis en 1990-91 y travaillaient encore en 1995, contre seulement 11 % des Coréens et 15 % des Japonais.
10. www.ustr.gov/sectors/services/2002-07-01-proposal-execsumm.PDF
11. http://europa.eu.int/comm/trade/services/gats_sum.htm

Références

- ADELMAN, C. (2000),
A parallel post-secondary universe: the certification system in information technology, Office of Educational Research and Improvement, US Department of Education.
- AKERLOF, G.A. (1970),
« The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism », *Quarterly Journal of Economics*, 84, 488-500.
- ALCHIAN, A.A. et DEMSETZ, H. (1972),
« Production, Information Costs, and Economic Organisation », *American Economic Review*, 62(5), 777-795.
- BENNELL, P et PEARCE, T. (1998),
The Internationalisation of Higher Education: Exporting Education to Developing and Transitional Economies, Institute of Development Studies, Working Paper, Brighton, UK.
- CUNNINGHAM, S., RYAN, Y., STEDMAN, L., TAPSALL, S., BAGDON, S., FLEW, T., COALDRAKE, P. (2000),
The Business of Borderless Education, Australian Department of Education, Training and Youth Affairs, Canberra.
- DENSFORD, L. (1999),
« Many CUs under development », *Corporate University Review*, 7(1).
- KNIGHT, J. (2002),
« Trade in higher education services: the implications of GATS », Observatory on Borderless Higher Education, UK.
- LARSEN, K., MARTIN J. et MORRIS, R. (2002),
« Trade in Educational Services: Trends and Emerging Issues », *World Economy*, vol. 25, n° 6, pp. 849-868.
- MCBURNIE, G. et ZIGURAS, C. (2001),
« The regulation of transnational higher education in Southeast Asia: Case studies of Hong-Kong, Malaysia and Australia », *Higher Education*, vol. 42, pp. 85-105.
- MCNICHOLL, I., MCCLUSKEY, K. et KELLY, U. (1997),
The Impact of Universities and Colleges on the UK Economy, CVCP, Londres.
- MEISTER, J. (1998),
Corporate Universities: Lessons in Building a World-class Workforce, McGraw Hill, New York.
- MOMII, K. (2002),
« Current Commitments under the GATS in Educational Services, Background » document OCDE/CERI préparé pour le Forum OCDE/US sur le commerce des services d'éducation, 23-24 Mai, Washington DC.

- OCDE (1999),
Qualité et internationalisation de l'enseignement supérieur, Knight, J. et De Wit, H. (eds), Paris.
- OCDE (2002a),
« L'internationalisation croissante de l'enseignement post-secondaire », *Analyse des Politiques d'Éducation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002b),
International Mobility of the Highly Skilled (en anglais seulement), OCDE, Paris.
- OECD (2002c),
Pour l'ouverture des marchés de services : l'Accord général sur le commerce des services, OCDE, Paris.
- OCDE (années diverses),
Regards sur l'Éducation, OCDE, Paris.
- OMC (1994),
« Accord-cadre de l'AGCS », www.wto.org/french/tratop_f/serv_f/gatsintr_f.htm
- PORTER, M. E. (1985),
Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance, New York : Free Press, Collier Macmillan, Londres.
- RUCH, R. S. (2001),
Higher Ed, Inc. The Rise of the For-Profit University, Baltimore : John Hopkins University Press.
- SAUVÉ, P. (2002),
« Commerce, éducation et AGCS : les tenants et les aboutissants », *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*, ce numéro, OCDE, Paris, pp. 51-85.
- TREMBLAY, K. (2002),
« Student Mobility Between and Towards OECD Countries – A Comparative Analysis », OCDE, *International Mobility of the Highly Skilled* (en anglais seulement), Paris.
- UNESCO (années diverses),
Annuaire statistique, Paris.
- VAN DAMME, D. (2002),
« Tendances et modèles de l'assurance internationale de la qualité de l'enseignement supérieur en relation avec le commerce des services d'éducation », *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*, ce numéro, OCDE, Paris, pp. 107-157.
- VAN DER WENDE, M. (1999),
« Assurance de la qualité de l'internationalisation et internationalisation de l'assurance de qualité », in OCDE/IMHE, *Qualité et internationalisation de l'enseignement supérieur*, Paris.

Commerce, éducation et AGCS : les tenants et les aboutissants

Pierre Sauvé¹

OCDE

RÉSUMÉ

Le présent document examine certains aspects du débat public que suscite le traitement des services d'éducation dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le développement rapide des échanges et des investissements transfrontières qui a été observé ces dernières années pour les services d'éducation a relancé l'idée que l'AGCS pourrait jouer un rôle prédominant en tant que force de libéralisation progressive du secteur. Le présent document décrit de façon synthétique les principales caractéristiques de l'AGCS, en insistant en particulier sur la façon dont les quatre modes de fourniture des services prévus par cet accord s'appliquent au secteur de l'éducation. Il rappelle que les membres de l'OMC conservent une marge de manœuvre en ce qui concerne la nature, l'ampleur et le rythme d'une éventuelle libéralisation progressive. Il décrit un certain nombre d'erreurs de jugement et d'idées fausses majeures qui ont eu tendance à occulter le débat rationnel sur les effets éventuels de l'AGCS pour le commerce des services d'éducation. Il répertorie ensuite les principaux points des propositions de négociation sur les services d'éducation qui ont été soumises à ce jour par les gouvernements d'Australie, de Nouvelle-Zélande, du Japon et des États-Unis, en rappelant leur portée limitée et la conscience aiguë de la part des membres de l'OMC qu'il existe pour ce secteur des points sensibles d'ordre politique. Enfin, le présent document conclut par une analyse du rôle limité que risque de jouer l'AGCS en tant que moteur du changement dans le secteur de l'éducation, en indiquant que la plupart des obstacles au développement des échanges transfrontières des services éducatifs recevraient un traitement plus approprié en dehors d'un cadre de politique commerciale.

PRINCIPAUX POINTS CONCERNANT L'AGCS ET LE COMMERCE DES SERVICES D'ÉDUCATION

L'AGCS est un nouvel accord – encore incomplet, pas très convivial – qui se caractérise par une géométrie complexe d'obligations générales et à la carte sur la toile de fond d'une couverture [presque] universelle et d'une entière souveraineté en matière de libéralisation. Nouveauté, complexité et géométrie variable conduisent tout naturellement à des déformations et/ou des erreurs d'interprétation.

L'AGCS n'est pas le moins souple des accords commerciaux. On pourrait dire que cet accord est, de tous les accords du Cycle d'Uruguay, celui qui est le plus soucieux du développement, comme le prouve le fait qu'aucune des questions liées à l'AGCS ne figurait sur la liste des points à traiter établie en réponse aux préoccupations (concernant la mise en œuvre) exprimées par les pays en développement avant et pendant la réunion ministérielle de l'OMC à Doha (Qatar) en décembre 2002.

Toutefois, cette souplesse est d'une certaine façon occultée par la quasi-universalité de l'Accord en termes de portée et de couverture. Cette universalité n'est pourtant pas absolue, puisque deux exclusions importantes sont énoncées à l'article I.3 de l'AGCS : il s'agit pour une grande part des transports aériens et, pour une part significative dans le contexte du débat sur le commerce des services d'éducation, des « services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental », c'est-à-dire tout service qui n'est fourni ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec d'autres fournisseurs de services. Plus simplement, on peut considérer que cette exclusion concerne les activités économiques qui n'ont pas de but lucratif.

Selon les négociateurs de l'AGCS, cela concerne les « services publics » au sens large (voire quelque peu imprécis), y compris dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Mais les frontières entre services public et privé sont en soi difficiles à cerner, elles varient de façon importante selon les pays et les secteurs, et sont susceptibles de changer à mesure que les marchés, les dynamiques politiques et la technologie évoluent. A ce jour, les gouvernements ont choisi de ne pas préciser l'ampleur de l'exclusion des « services publics » de l'AGCS. Mais si l'on demande son avis à n'importe quel négociateur à Genève, celui-ci serait enclin à considérer l'enseignement primaire et secondaire, dit « de base » ou « obligatoire », comme exclu du champ de couverture de l'AGCS.

Il est donc communément admis au niveau intergouvernemental que les services publics d'éducation et les services d'éducation fournis par des prestataires privés sur une base non commerciale sont exclus du champ d'application de l'AGCS (à l'instar de toutes les mesures gouvernementales régissant la fourniture de ces services, notamment en ce qui concerne le financement public). Néanmoins, les avis sont partagés quant à la nécessité ou non d'essayer, dans le cadre

des négociations actuelles, de clarifier davantage ce que sont, pour les membres de l'OMC, des « services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental ».

Le secteur de l'éducation figure parmi les secteurs de l'AGCS qui font l'objet du nombre le plus réduit d'engagements (après l'audiovisuel et l'énergie). Toutefois, une certaine confusion demeure dans le débat sur l'éducation et l'AGCS dans la mesure où, malgré l'exclusion décrite ci-dessus, un certain nombre de membres de l'OMC ont prévu, au titre de l'AGCS, des engagements concernant les services d'éducation de base. Ces engagements sont considérés par les opposants à l'AGCS comme une preuve qu'il n'existe en pratique aucune exclusion pour les services publics, ce qui laisse supposer que l'Accord est sur le point d'autoriser une concurrence et une privatisation sans limites dans le secteur de l'éducation.

La clarification des modalités de fonctionnement de l'AGCS et de la marge de manœuvre politique dont disposent à cet égard les membres de l'OMC est la tâche centrale qui incombe à ceux qui souhaitent mieux faire comprendre si les négociations menées actuellement sur les services peuvent avoir une incidence (et si oui, de quelle façon et dans quelle mesure) sur le domaine – en pleine expansion – du commerce et de l'investissement en matière d'éducation.

Si les négociations actuelles ont lieu dans le contexte d'un nombre réduit d'engagements initiaux dans le secteur de l'éducation, elles évoluent aussi dans un climat de grande prudence politique et réglementaire, et dans le cadre d'une campagne à l'encontre de l'AGCS qui va en s'intensifiant. Cette campagne est menée activement par les syndicats du secteur public de l'éducation (en particulier des pays de l'OCDE) et par des étudiants sympathisants du mouvement antimondialisation.

Dans le même temps, le monde de l'éducation ne cesse de bouger. On a assisté ces dix dernières années à une croissance exponentielle des échanges internationaux en matière de services d'éducation – plus particulièrement pour l'enseignement post-secondaire et la formation spécialisée –, avec tous les modes de fourniture et une multitude d'accords institutionnels entre des acteurs publics et privés d'une grande variété (de par leurs caractéristiques propres et de par leur association), à la fois dans les pays développés et les pays en développement.

Comme le montre le tableau 1, le « marché » des services d'éducation est vaste, varié, novateur et en plein essor. Il est fort probable qu'il continuera à prendre de l'ampleur à mesure que les sociétés accorderont de plus en plus de valeur au développement du capital humain en tant que facteur de développement et en tant que moyen pour permettre aux personnes et aux sociétés de mieux faire face, s'adapter et réagir aux exigences résultant d'une intégration économique accrue. L'amélioration continue des compétences est de plus en plus perçue comme un élément essentiel – voire une condition préalable – à une adaptation en bonne et due forme aux marchés de l'emploi et des produits.

Tableau 1. Les nouveaux fournisseurs de services pour l'enseignement postsecondaire et la formation

Type de fournisseur	Explication	Exemples	Commentaires/Cas concrets
1. Centres de formation pour entreprises	<ul style="list-style-type: none"> – Généralement des entités créées par les sociétés multinationales ; leur tâche consiste principalement à former les employés de ces sociétés dans le monde entier, mais aussi à fournir une formation continue, à former les fournisseurs et les clients, et parfois à délivrer des diplômes. 	<ul style="list-style-type: none"> – General Electric Crotonville. – Université Motorola. – Université McDonalds Hamburger. – Services éducatifs Sun Microsystems. – Fordstar. – Centres de formation technique agréés Microsoft (CTEC). 	<ul style="list-style-type: none"> – En 1998, plus de 1 600 en Amérique du Nord. – 42 % de l'ensemble des « universités d'entreprise » américaines assurent des formations pour lesquelles un diplôme peut être obtenu dans un établissement éducatif classique. – Microsoft : 1 700 centres : de formation privés et franchisés dans le monde, utilisant des formateurs certifiés Microsoft et les cours officiels Microsoft.
2. Établissements commerciaux	<ul style="list-style-type: none"> – Fonctionnent sur la base de principes strictement commerciaux, notamment en ciblant une clientèle spécifique (les adultes, par exemple) ou en concevant des « produits » éducatifs standardisés et limités. 	<ul style="list-style-type: none"> – Groupe Apollon. – Sylvan learning systems Inc. – De Vry Inc. 	<p><i>Sylvan Learning</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Chiffre d'affaires de 484.8 millions d'USD. – Stratégie internationale consistant à acheter des établissements privés d'enseignement postsecondaire existants (Mexique, Chili, Espagne, France, Suisse). – Numéro un dans le monde pour les tests d'aptitude. – Numéro deux dans le monde pour l'enseignement des langues.
3. Universités virtuelles	<ul style="list-style-type: none"> – Proposent des services universitaires classiques <i>via</i> les technologies de l'information et des communications (TIC). 	<ul style="list-style-type: none"> – National Technological University (Sylvan). – Open Learning Agency of Australia. – Western Governors University. – Open University Worldwide (Royaume-Uni). – Army University Access Online. 	

Tableau 1. Les nouveaux fournisseurs de services pour l'enseignement postsecondaire et la formation (suite)

Type de fournisseur	Explication	Exemples	Commentaires/Cas concrets
4. Universités traditionnelles (ou établissements d'enseignement postsecondaire non commerciaux)		<ul style="list-style-type: none"> – Monash University. – Open University, Royaume-Uni. 	<ul style="list-style-type: none"> – Utilisent de plus en plus les TIC dans le cadre de l'enseignement, mettent en place des programmes d'apprentissage en ligne et s'implantent à l'étranger.
5. Branches commerciales des universités traditionnelles	<ul style="list-style-type: none"> – Commencent à concurrencer les établissements commerciaux et les universités virtuelles. – Élargissent leurs activités aux cours du soir pour adultes. 	<ul style="list-style-type: none"> – NYU's School of Continuing and Professional studies. – University of Maryland University College (UMUC). – Ecornell. 	<ul style="list-style-type: none"> – UMUC : délivre un diplôme pour les cours du soir destinés aux adultes (en tête-à-tête ou à distance).
6. Partenariats	<ul style="list-style-type: none"> – Privé/public. – Privé/privé. – Public/public. 	<ul style="list-style-type: none"> – Universitas 21. – U21global (U21 et Thomson Learning). – Préparation tripartite à l'EMBA (LSE, école Stern de New York, HEC Paris). 	<ul style="list-style-type: none"> – Nombre croissant de partenariats et d'initiatives conjointes en ce qui concerne l'apprentissage en ligne et les programmes internationaux. – U21global : université en ligne centrant son action sur l'enseignement supérieur dans le domaine de la gestion à Singapour, en Malaisie et à Hong-Kong, et ayant des projets d'extension vers l'Afrique, la Chine et l'Amérique latine.

Source : Knight, 2001.

Les mutations décrites dans le tableau 1 ont lieu presque indépendamment de ce qui se passe à l'OMC. Pour des raisons explicitées dans la conclusion du présent document, cette situation risque peu de changer à court terme. Si l'AGCS peut s'avérer utile et complémentaire en accompagnant les changements d'orientations qui sont opérés actuellement en matière d'éducation et en leur assurant une plus grande crédibilité et pérennité (mais seulement dans la mesure où les

membres de l'OMC lui attribueront ce rôle), il est peu probable qu'il soit un moteur, ou même un facteur important, de cette évolution. Cela s'explique en partie par le fait que le cadre de politique commerciale n'est peut-être pas le cadre idéal pour aborder un certain nombre des mesures qui risquent d'imposer une internationalisation accrue des services d'éducation.

La suite du présent document s'articule comme suit : la deuxième partie décrit de façon synthétique les principales caractéristiques de l'AGCS, en insistant en particulier sur la façon dont les quatre modes de fourniture des services prévus par cet accord s'appliquent au secteur de l'éducation, et rappelle que les membres de l'OMC conservent une marge de manœuvre en ce qui concerne la nature, l'ampleur et le rythme d'une éventuelle libéralisation progressive. La troisième partie décrit un certain nombre d'erreurs de jugement et d'idées fausses majeures qui ont eu tendance à occulter le débat rationnel sur les effets éventuels de l'AGCS pour le commerce des services en matière d'éducation. La quatrième partie répertorie les principaux points des propositions de négociation sur les services d'éducation qui ont été soumises par les gouvernements d'Australie, de Nouvelle-Zélande, du Japon et des États-Unis, en rappelant leur portée limitée et la conscience aiguë de la part des membres de l'OMC qu'il existe pour ce secteur des points sensibles d'ordre politique. La cinquième partie conclut par une analyse du rôle limité que risque de jouer l'AGCS, en observant que la plupart des obstacles au développement des échanges transfrontières des services éducatifs recevraient un traitement plus approprié en dehors d'un cadre de politique commerciale.

COMMENT FONCTIONNE L'AGCS

L'AGCS comporte trois grands volets. Le premier est un cadre réglementaire qui définit les obligations générales régissant le commerce des services, selon un schéma assez similaire au GATT pour les échanges de marchandises. Il énonce des disciplines concernant la transparence (qui sont très importantes vu l'abondance de réglementations sur le commerce des services), le traitement de la nation la plus favorisée, l'accès aux marchés et le traitement national. L'élaboration de ce cadre n'est pas encore terminée, et des efforts sont actuellement mis en œuvre pour réglementer certains aspects tels que les mesures de sauvegarde d'urgence, les subventions, les marchés publics et – ce qui est peut-être l'aspect le plus important – la réglementation intérieure.

Le deuxième volet de l'AGCS se compose d'annexes consacrées à des secteurs de services spécifiques (transport aérien, services financiers, transport maritime et télécommunications) ainsi qu'au mouvement des personnes physiques. Le troisième volet concerne les listes d'engagements spécifiques détaillant les engagements pris en matière de libéralisation par chaque membre de l'OMC.

Le préambule énonce les grandes considérations qui sous-tendent l'AGCS (dont la négociation se poursuit), parmi lesquelles :

- La conviction qu'un cadre multilatéral de principes et de règles visant la libéralisation progressive du commerce des services permettra l'expansion du commerce international des services et contribuera au développement économique mondial.
- La reconnaissance que le processus de libéralisation doit respecter les droits et les besoins des gouvernements en matière de réglementation en vue de poursuivre les objectifs de politique nationale.
- Le constat que l'intégration des pays en développement au système commercial multilatéral doit être facilitée par le renforcement de leur capacité de fournir des services ainsi que de l'efficacité et de la compétitivité de ce secteur.

L'AGCS distingue quatre « modes de fourniture » utilisables pour les échanges de services. Ainsi qu'il apparaît au tableau 2, ces quatre modes pourraient être assimilés aux moyens utilisés pour les échanges de marchandises : exportations, appelées « fourniture transfrontières » dans l'AGCS (mode 1) ; consommation à l'étranger (mode 2) ; IDE, appelé « présence commerciale » (mode 3) ; et mouvement des fournisseurs de services (mode 4). Le tableau 2 montre en quoi ces quatre modes s'apparentent à la façon dont les échanges et les investissements transfrontières ont lieu aujourd'hui dans le domaine des services d'éducation. Lorsqu'un membre de l'OMC décide de contracter un engagement pour un service donné, il peut, pour ce service, fixer des limites secteur par secteur et mode par mode en ce qui concerne l'accès aux marchés et le traitement national. En d'autres termes, au-delà des restrictions dites « horizontales » qui peuvent être maintenues sur l'ensemble des secteurs (comme c'est souvent le cas des limitations concernant l'IDE ou l'entrée temporaire de fournisseurs de services), les pays disposent de huit possibilités distinctes pour définir le traitement qu'ils réserveront aux fournisseurs étrangers de services dans un secteur déterminé (des restrictions concernant l'accès aux marchés et le traitement national pouvant être prévues pour chacun des quatre modes de fourniture). Ces possibilités sont représentées schématiquement au tableau 3.

Les principes certainement les plus importants de l'AGCS sont ses dispositions concernant le traitement de la nation la plus favorisée (NPF), la transparence, le traitement national et l'accès aux marchés. L'AGCS n'impose aux membres de l'OMC aucun engagement en termes d'accès aux marchés ou de traitement national, à moins que le membre ne choisisse d'inclure volontairement un service donné dans sa liste d'engagements. Contrairement aux principes d'accès aux marchés et de traitement national, qui ne s'appliquent qu'aux engagements pris, la disposition relative au traitement NPF est une obligation générale. Un

Tableau 2. Les modes de fourniture des services d'éducation

Mode de fourniture selon l'AGCS	Définition selon l'AGCS	Exemples dans le secteur de l'éducation	Taille du marché, perspectives d'évolution et principaux obstacles
Mode 1 : Fourniture transfrontières	Fourniture d'un service « en provenance du territoire d'un Membre et à destination du territoire de tout autre Membre ». Le service traverse la frontière, mais le fournisseur et le consommateur restent chacun dans leur pays. Comparable à l'exportation d'une marchandise.	<ul style="list-style-type: none"> – Enseignement à distance. – Établissements éducatifs virtuels. – Logiciel éducatif. – Formation professionnelle <i>via</i> les TIC. 	A l'heure actuelle, marché relativement peu développé mais enregistrant une croissance rapide. Semble avoir un potentiel d'évolution considérable grâce à l'utilisation des TIC et en particulier d'Internet.
Mode 2 : Consommation à l'étranger	Fourniture d'un service « sur le territoire d'un Membre à l'intention d'un consommateur de services de tout autre Membre ». Comparable au voyage touristique ou d'affaires d'un consommateur.	<ul style="list-style-type: none"> – Un étudiant se rend dans un autre pays pour suivre un cursus ou un programme d'études conduisant à l'obtention d'un diplôme. 	Représente actuellement la plus grosse part du marché mondial des services d'éducation, en particulier pour l'enseignement postsecondaire. Les engagements pris au titre de l'AGCS auront peu d'incidence pour les étudiants à venir vu l'absence générale de restrictions et en particulier s'agissant de questions ne relevant pas de l'AGCS comme les visas et les bourses pour étudiants. L'AGCS pourra avoir pour effet d'encourager une meilleure reconnaissance des diplômes par les établissements nationaux.
Mode 3 : Présence commerciale	Fourniture d'un service « par un fournisseur de services d'un Membre, grâce à une présence commerciale sur le territoire de tout autre Membre ». Équivalent des investissements directs étrangers.	<ul style="list-style-type: none"> – Université locale ou campus satellites – Centres d'étude des langues – Centres de formation privés (par exemple, Microsoft, CISCO, etc.). 	Suscite un intérêt grandissant et présente un fort potentiel de croissance. Cependant, grande réticence à prendre des engagements contraignants : seuls sept membres de l'OMC ont pris des engagements fermes en faveur de ce mode pour l'enseignement supérieur.

Tableau 2. Les modes de fourniture des services d'éducation (suite)

Mode de fourniture selon l'AGCS	Définition selon l'AGCS	Exemples dans le secteur de l'éducation	Taille du marché, perspectives d'évolution et principaux obstacles
Mode 4 : Mouvement des personnes physiques	Fourniture d'un service « par un fournisseur de services d'un Membre, grâce à la présence de personnes physiques d'un membre sur le territoire de tout autre Membre ». Comparable à l'émigration temporaire ou au voyage d'affaires d'un fournisseur de services.	– Professeurs d'université, enseignants et chercheurs travaillant à l'étranger sur une base temporaire.	Un marché appelé à se développer compte tenu de l'accent qui est mis sur la mobilité des professionnels très qualifiés et de la demande croissante pour ce type de personnes. Présente généralement un aspect politique plus sensible et un aspect économique moins important que les trois autres modes. La plupart des membres de l'OMC maintiennent des restrictions horizontales (par exemple, des règles d'immigration qui s'appliquent à tous les secteurs des services). Les professeurs d'université ont généralement peu de problèmes dans ce domaine du fait que leur mobilité est dictée par la demande et que leurs compétences sont très rares.

Source : VanGrasstek (2002).

pays est donc obligé d'appliquer le traitement NPF à tous les autres membres et à tous les secteurs, à moins qu'une exemption de ce traitement ne soit décidée pour des mesures applicables à certains services. L'obligation de traitement NPF signifie qu'un pays accordera aux fournisseurs de services d'un autre membre un traitement non moins favorable que celui qu'il accorde aux fournisseurs de services de tout autre membre. Les membres de l'OMC ont eu la possibilité unique d'établir, pendant le Cycle d'Uruguay, des listes d'exemptions du traitement NPF (possibilité accordée aussi aux futurs membres). Les dérogations aux engagements de traitement NPF ont en principe une durée de validité de dix ans, et doivent faire l'objet d'un réexamen ou d'une renégociation périodique tous les cinq ans. Si le traitement NPF garantit un traitement équitable pour tous les fournisseurs,

Tableau 3. **Conception des listes d'engagements au titre de l'AGCS**
– Modes de fourniture : (1) Fourniture transfrontières (2) Consommation à l'étranger
(3) Présence commerciale (4) Présence de personnes physiques

I. ENGAGEMENTS HORIZONTAUX			
Tous les secteurs	Limitations concernant l'accès aux marchés (Art. XVI)	Limitations concernant le traitement national (Art. XVII)	Engagements additionnels
	Mode 1	Mode 1	
	Mode 2	Mode 2	
	Mode 3	Mode 3	
	Mode 4	Mode 4	
II. ENGAGEMENTS SECTORIELS			
Secteur ou sous-secteur	Limitations concernant l'accès aux marchés (Art. XVI)	Limitations concernant le traitement national (Art. XVII)	Engagements additionnels
	Mode 1	Mode 1	Par exemple, approvisionnement ; engagement préalable à une libéralisation future
	Mode 2	Mode 2	
	Mode 3	Mode 3	
	Mode 4	Mode 4	

Source : Auteur.

indépendamment de leur nationalité, il convient de noter qu'il ne comporte aucune obligation quant à l'ouverture des marchés, de quelque degré que ce soit. De ce fait, il ne s'agit pas nécessairement d'une discipline de libéralisation, mais simplement d'un moyen de garantir que les négociations n'aient pas un effet discriminatoire.

Les activités de services étant pour nombre d'entre elles très réglementées, l'accès effectif aux marchés peut dépendre, de façon décisive, de la connaissance précise par les fournisseurs de services des lois et réglementations en vigueur sur le marché convoité. Le besoin de prévisibilité est considérable en ce qui concerne le marché des services, comme l'atteste le fait que la discipline de transparence (article III de l'AGCS) soit l'une des obligations générales fondamentales de l'Accord. Cela signifie qu'elle s'applique à tous les services rentrant dans le champ d'application de l'AGCS, indépendamment du fait que les membres aient dressé ou non une liste d'engagements de libéralisation (c'est-à-dire, aient pris des engagements juridiquement contraignants). L'article III demande aux membres de publier toutes les mesures d'application générale pertinentes qui visent ou qui affectent le fonctionnement de l'Accord, et de communiquer toutes les modifications des lois et réglementations qui ont une incidence sur les secteurs pour lesquels des engagements ont été souscrits. La promotion d'une plus

grande transparence a également été le leitmotiv des travaux effectués jusqu'à présent pour élaborer des disciplines relatives à la réglementation intérieure (article VI de l'AGCS).

Les deux grands principes de libéralisation de l'AGCS – auxquels, comme cela a déjà été mentionné, peuvent adhérer les membres de l'OMC sur une base purement volontaire – se trouvent aux articles XVI et XVII de l'Accord, et concernent respectivement l'accès aux marchés et le traitement national. L'article XVI (Accès aux marchés) comprend six catégories de limitations qui doivent être spécifiées dans la liste des engagements si le pays membre souhaite les maintenir. Ces limitations, dont la plupart sont des mesures de non-discrimination sur le plan quantitatif, comportent des mesures visant à : 1) limiter le nombre de fournisseurs de services ; 2) limiter la valeur totale des transactions ou avoirs en rapport avec les services ; 3) limiter le nombre total d'opérations de services ou la quantité totale de services produits ; 4) limiter le nombre total de personnes physiques qui peuvent être employées dans un secteur de services particulier ; 5) restreindre ou prescrire des types spécifiques d'entité juridique ou de coentreprise par l'intermédiaire desquels des services peuvent être fournis ; et 6) limiter la participation de capital étranger.

L'article XVII (Traitement national) permet également aux membres de maintenir des limitations au principe de non-discrimination en les inscrivant sur les listes d'engagements. Il est à ce titre fondamentalement différent de l'obligation absolue de traitement national qui s'applique au commerce des marchandises au titre du GATT. Cette distinction s'explique par le fait qu'il n'existe pas de protection douanière pour les services et que, par conséquent, un accès aux marchés et une obligation de traitement national sans réserves équivaldraient à une libéralisation totale du marché des services.

En résumé, voici les possibilités offertes par l'AGCS à un pays qui souhaite exclure un secteur de services de ses engagements au titre de l'AGCS, limiter la portée de ces engagements ou justifier une mesure qui va les enfreindre, ou encore se retirer entièrement du système commercial multilatéral :

- *Il peut simplement refuser de prendre le moindre engagement.* Rien dans l'AGCS n'oblige les membres à libéraliser un secteur déterminé, et un pays pourrait indéfiniment exclure un secteur des engagements qu'il a pris. À cet égard, le champ des services couverts par l'AGCS est beaucoup moins complet que celui des marchandises visées par le GATT. Si la majorité des membres du GATT ont consolidé la totalité ou la quasi-totalité de leurs tarifs douaniers sur les produits, bon nombre d'entre eux n'ont jusqu'à présent pris aucun engagement contraignant concernant un grand nombre de leurs secteurs de services. Aucune des dispositions existantes de l'AGCS ni aucun des engagements contractés par certains pays en particulier n'oblige

les membres de l'OMC à libéraliser un secteur qu'ils souhaitent protéger ou maintenir en dehors du cadre de politique commerciale. Un certain nombre de membres de l'OCDE, comme par exemple le Canada ou la France, ont soit pris aucun engagement dans le secteur de l'éducation, soit indiqué qu'ils n'ont pas l'intention d'en prendre au cours des négociations actuelles. Rien dans l'AGCS ne peut les contraindre à changer leur position.

- *Le pays est libre de préciser ses engagements concernant n'importe quel secteur ou sous-secteur donné.* Dans le cadre de chacun des quatre modes de fourniture, il peut soit préciser qu'il n'a pris aucun engagement dans ce secteur pour ce mode de fourniture, soit faire une réserve plus précise. Par exemple, le pays pourrait maintenir les limitations discriminatoires existantes applicables aux investissements étrangers ou fixer des limites sur le nombre de fournisseurs de services, la valeur totale des transactions ou avoirs en rapport avec les services, le nombre total de personnes physiques employées dans un secteur particulier, etc. Un membre de l'OMC peut aussi prendre un engagement qui se situe en retrait du *status quo* réglementaire ou s'engager à une libéralisation future, ce qui permet aux fournisseurs en place de se préparer en prévision des nouvelles conditions du marché et permet aussi de mettre en place les régimes réglementaires nécessaires².
- *Le pays peut appliquer des limitations horizontales à tous les services.* Par exemple, bon nombre de pays ont notifié des limitations horizontales applicables à tous les secteurs concernant leurs engagements relatifs au mouvement de personnes ou à l'investissement (présence commerciale) dans les activités de services. Ainsi, certains membres de l'OMC se réservent le droit de soumettre à examen toutes les entrées d'IDE au-delà d'un certain montant ou de limiter temporairement l'accès de leur marché à certains types de prestataires (généralement hautement qualifiés).
- *Un pays peut invoquer les dispositions de l'article XII de l'AGCS (Restrictions destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements)* pour suspendre un engagement s'il constate qu'il a des effets préjudiciables sur sa balance des paiements.
- *Un pays peut invoquer les diverses exceptions générales prévues à l'article XIV de l'AGCS (Exceptions générales)* pour justifier des réglementations existantes ou pour en adopter de nouvelles afin de répondre à des préoccupations légitimes de politique nationale. Ces exceptions peuvent être invoquées lorsque les gouvernements jugent nécessaire de protéger des intérêts publics essentiels, notamment la sécurité, la santé et la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux, la sécurité personnelle ou la moralité publique. Les exceptions prévues par l'article XIV l'emportent sur toutes les autres dispositions de l'Accord, ce qui permet à un membre de l'OMC de manquer à ses propres engagements ou de les retirer si nécessaire.

- *Un pays peut enfin se retirer totalement de l'AGCS et de l'OMC.* Il convient de rappeler à cet égard qu'aucun membre de l'OMC n'a jusqu'à présent agi de la sorte et que les pays ont montré plus d'empressement pour adhérer à l'Organisation que pour la quitter.

LES FAILLES DANS LE DÉBAT PUBLIC CONCERNANT L'AGCS ET L'ÉDUCATION

Les critiques adressées à l'AGCS s'inscrivent en général dans le contexte plus large de la réaction contre le fait que cet accord introduit les notions de mondialisation et de commercialisation à l'égard d'activités qui étaient jusqu'alors à l'écart du marché. L'argument d'une menace pour les services publics (tels que l'éducation ou la santé) ou pour les services fortement perçus comme des biens publics (comme par exemple la distribution d'eau et d'électricité) figure parmi les craintes les plus courantes suscitées par l'AGCS et par l'idée même d'une libéralisation du commerce des services et de l'investissement y afférent (y compris au niveau régional).

Les citations de l'encadré 1 ci-après donnent un aperçu des critiques les plus fantaisistes émises au sujet de l'application de l'AGCS aux services d'éducation. Selon les détracteurs de l'Accord, l'AGCS n'est rien de moins qu'un outil de privatisation, de mondialisation, de « mercantilisation » et autres maux du même acabit. De telles allégations dénotent une importante méconnaissance de l'AGCS et de la manière dont il fonctionne. Que ce soit par volonté délibérée ou par omission involontaire, les détracteurs de l'AGCS présentent souvent de façon erronée, incendiaire et trompeuse les caractéristiques de l'Accord en ce qui concerne son objet, ses règles et ses conséquences politiques. Une analyse plus raisonnée de l'AGCS montre que cet accord n'est en aucun cas aussi redoutable que le laissent supposer ses opposants³.

Le débat public au sujet des prétendus effets pervers de l'AGCS – notamment (mais pas seulement) pour les services d'éducation – trouve son origine dans un certain nombre d'idées fausses concernant la conception et le fonctionnement de l'Accord. Ces idées fausses sont les suivantes :

- *L'idée fausse du champ d'application universel* : qui conduit à l'affirmation erronée selon laquelle une activité de service, parce qu'elle serait soumise aux règles de l'AGCS (ce qui, au vu de l'article 1.3 de l'AGCS, ne peut pas être totalement vrai pour les services d'éducation), ferait obligatoirement l'objet d'engagements de libéralisation.
- *L'idée fausse de l'ouverture totale du marché* : les détracteurs de l'AGCS avancent à tort que l'objectif de l'Accord est l'élimination de toutes les mesures visant à limiter les échanges et l'investissement (y compris les mesures réglementaires non discriminatoires), alors qu'en réalité les membres de l'OMC

Encadré 1. L'AGCS et l'éducation : le coin des détracteurs¹

« En vertu de l'AGCS, les fournisseurs étrangers de services d'éducation auraient un accès garanti au "marché de l'enseignement" du Canada (y compris la faculté de délivrer des diplômes) ; les gouvernements devraient verser à ces prestataires les mêmes subventions et aides financières qu'aux universités et lycées nationaux bénéficiant d'un financement public, accorder des prêts pour étudiants, bourses d'études et autres aides financières aux étudiants des établissements étrangers, et abolir le régime fiscal préférentiel dont bénéficient les établissements canadiens et les travaux de recherche-développement qui y sont menés. »²

« La nouvelle application des règles et restrictions de l'AGCS aux subventions publiques pourrait avoir pour effet que le paiement des droits scolaires par le gouvernement serait considéré comme discriminatoire. Cela pourrait obliger le gouvernement soit à subventionner de la même façon les étudiants des universités privées, soit à supprimer complètement les aides financières publiques aux étudiants. »³

« Le secteur privé bénéficiera de moyens considérables pour entraver la fourniture de services d'éducation par le secteur public. Il existe un "obstacle" spécifique [...] particulièrement alarmant, qui est "l'existence de monopoles d'État". La philosophie sous-jacente à la libéralisation des échanges dans les accords commerciaux internationaux est que, chaque fois que quelque chose peut être fourni par le secteur privé, les conditions doivent être réunies pour que cela puisse avoir lieu [...]. Manifestement, chaque fois que les gouvernements interviennent sur ce qui est ou pourrait être un "marché", leurs actions sont des "obstacles" à la création de marchés privés et doivent donc faire l'objet d'un contrôle. »⁴

« [...] Il y a tout lieu de s'inquiéter du déficit démocratique qui se creuse progressivement au fur et à mesure que se construit, sur la base de quelques grandes organisations à vocation économique, financière ou commerciale, un véritable gouvernement mondial occulte. D'une part, l'opacité qui entoure la négociation de ces grands accords commerciaux place très souvent les principaux acteurs concernés, voire des populations entières, devant des faits accomplis, sans qu'ils aient pu exprimer leurs points de vue. D'autre part, le pouvoir faramineux que confèrent généralement ces accords à quelques grands acteurs économiques rétrécit dramatiquement le champ d'influence du politique et du social dans le processus menant à la détermination des choix collectifs. »⁵

« Les accords commerciaux sont destinés à interdire à un pays de changer ses orientations politiques. Une fois qu'un gouvernement a donné son accord pour inclure un domaine tel que l'éducation dans l'un de ces accords, il ne peut plus faire marche arrière pour que ce domaine soit retiré de l'accord – même si la population du pays exprime majoritairement son désaccord vis-à-vis de cet état de fait. »⁶

Encadré 1. **L'AGCS et l'éducation : le coin des détracteurs** (*suite*)

1. L'auteur exprime sa reconnaissance à Craig vanGrasstek pour avoir attiré son attention sur les diverses catégories de critiques à l'encontre de l'AGCS et de son application aux services d'éducation.
2. Fédération canadienne des étudiantes et étudiants, (2001), « Brief on General Agreement on Trade in Services », 15 octobre , p. 3.
3. Jess Worth, *The Threat to Higher Education: A Briefing on Current World Trade Organisation Negotiations, People and Planet* (2000), Oxford, United Kingdom, p. 3
4. Marjorie Griffen Cohen (2000), « The World Trade Organisation and Post-Secondary Education: Implications for the Public System », discours prononcé à l'University of South Australia, p. 6.
5. Internationale de l'éducation et Internationale des services publics (2000), « L'OMC et le cycle du millénaire : Les enjeux pour l'éducation publique », Internationale de l'éducation et Internationale des services publics, Ferney-Voltaire, France, p. 23.
6. Larry Kuehn, (2000), « Keep Public Education Out of Trade Agreements », N.P., British Columbia Teachers' Federation, p. 1.

conserver le droit de ne pas libéraliser un secteur donné et peuvent maintenir indéfiniment, dans des secteurs où ils prennent des engagements de libéralisation, des mesures qui sont ouvertement discriminatoires envers les fournisseurs étrangers ou qui restreignent quantitativement leur marge de concurrence sur les marchés des services.

- *L'idée fausse de l'immédiateté* : les opposants à l'AGCS affirment, une fois de plus à tort, que la libéralisation au titre de l'AGCS est, par définition, non seulement totale mais immédiate. En réalité, l'Accord repose dans son intégralité sur une libéralisation progressive et méthodique, si et lorsque les membres de l'OMC sont favorables à sa mise en œuvre dans le cadre de l'AGCS.
- *L'idée fausse de l'amalgame entre libéralisation et déréglementation des échanges et de l'investissement* : termes que les opposants à l'AGCS utilisent indifféremment alors qu'en fait la libéralisation doit généralement s'appuyer sur un cadre réglementaire en bonne et due forme pour être effectivement mise en œuvre.
- *L'idée fausse d'une adéquation entre les demandes et les offres au cours des négociations* : comme si le processus d'ouverture des marchés de services résultait de la simple formulation d'une demande de la part des partenaires commerciaux. Comment alors expliquer le faible degré de contrainte prévue dans l'AGCS en ce qui concerne la libéralisation ?

- *L'idée fautive de l'irréversibilité politique* : selon laquelle les mesures contraignantes prévues dans le cadre de l'OMC ne peuvent être ni annulées ni modifiées, astreignant ainsi pour toujours les gouvernements, alors qu'en réalité, l'AGCS (tout comme le GATT) prévoit une série de moyens permettant aux pays de limiter, d'assortir de conditions ou même de suspendre les engagements qu'ils ont pris, sous réserve qu'ils dédommagent leurs partenaires commerciaux.
- *L'idée fautive de l'opacité* : les détracteurs de l'AGCS prétendent que l'ouverture des marchés de services a lieu en secret, dans le dos des citoyens, alors que les négociations qui sont en cours sur l'AGCS se tiennent en fait dans la plus grande transparence, l'intégralité des propositions de négociation et des informations sur l'état d'avancement des négociations étant disponibles en temps réel sur les sites Web de l'OMC et de nombreux pays membres.

Le paradoxe au sujet de la campagne menée contre l'AGCS est qu'elle trouve en grande partie ses origines dans la zone de l'OCDE, où l'emploi dans le secteur tertiaire et le niveau de vie sont les plus élevés, et où la réforme de la réglementation et la libéralisation du commerce et de l'investissement dans le secteur des services ont eu indéniablement les retombées positives les plus importantes en termes de bien-être des consommateurs et d'affectation efficiente des ressources. Il n'est pas surprenant que le débat public qui est apparu dans les pays de l'OCDE au sujet des services n'ait guère contesté le bien-fondé économique de l'ouverture des marchés. Il a, en revanche, porté généralement sur les rôles respectifs que devraient jouer le marché et l'État (chargé tout à la fois de réglementer et de fournir directement certains services tels que l'éducation et la santé), ainsi que sur la prétendue menace que l'adoption de règles dans les domaines des échanges et de l'investissement ferait peser sur le droit souverain des pays de réglementer. Toutes ces questions mettent en évidence une vive sensibilité à l'égard du secteur de l'éducation. Sont décrits ci-après certains des points les plus litigieux du débat sur l'AGCS avec, lorsque c'est le cas, une mise en lumière de leur application au secteur de l'éducation.

L'AGCS et les services publics

Divers arguments décrivent l'AGCS comme une menace pour les services publics : il contraindrait les gouvernements à privatiser ces secteurs et à les soumettre à la concurrence, à les ouvrir au commerce et aux investissements extérieurs, et il mettrait en danger la pérennité de services publics essentiels tels que l'éducation, la distribution d'eau ou les soins de santé. Or les dispositions de l'AGCS n'attribuent aucun rôle particulier aux secteurs public et privé ; les pays sont libres de décider par eux-mêmes quels secteurs réserver à l'État ou aux entreprises publiques. Ils demeurent entièrement libres de décider s'ils veulent

ou non ouvrir ces secteurs à la concurrence extérieure et établir (ou non) à leur égard des listes d'engagements juridiquement contraignants dans le cadre de l'AGCS. Il est abusif de donner à penser que l'AGCS force les gouvernements à privatiser ou à ouvrir les services publics à la concurrence, car il ne contient aucune espèce d'obligation de cet ordre.

L'un des points importants du débat sur l'AGCS et les services publics tient, comme nous l'avons vu précédemment, au fait que les services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental sont spécifiquement exclus du champ d'application de l'Accord. Aux termes de l'article 1.3(b) de l'AGCS, les « services » comprennent « tous les services de tous les secteurs à l'exception des services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental ». Cette exception est encore précisée à l'article 1.3(c) qui dispose « qu'un service fourni dans l'exercice du pouvoir gouvernemental s'entend de tout service qui n'est fourni ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services. »

L'importance des financements publics accordés aux services collectifs varie fortement selon les pays, en fonction des préférences sociales et politiques concernant le rôle de l'État dans la fourniture de ces services. Dans la plupart des pays développés et en développement, la coexistence de prestataires publics et privés caractérise le paysage réglementaire des secteurs de l'éducation et de la santé. L'avantage de l'AGCS à cet égard réside une fois de plus dans sa flexibilité. L'Accord s'accommode d'un large éventail de positions quant à la fourniture de services par le secteur public, par des prestataires soumis à la concurrence du marché ou par des entités privées à but non lucratif. Au-delà de l'exclusion spécifiquement prévue par l'AGCS pour les services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental, il est important de rappeler que l'Accord permet aux membres de l'OMC de :

- Réglementer les secteurs des services conformément à leurs objectifs de politique nationale (sous réserve des limitations susmentionnées concernant les domaines dans lesquels des engagements de libéralisation ont été pris).
- Ne contracter aucun engagement de libéralisation concernant un secteur, un sous-secteur ou un mode de fourniture particulier.
- Maintenir ou créer des monopoles.
- Se réserver la possibilité de subventionner des activités de services sur leur territoire (voir plus loin).

On notera qu'aucun pays n'a jusqu'à présent proposé de libéraliser la fourniture des services de santé au titre de l'AGCS. En outre, les quatre membres de l'OMC qui ont soumis une proposition de négociation sur le commerce des services dans le domaine de l'éducation se sont tous empressés d'en souligner la portée

limitée (voir plus loin la section IV). L'objectif de ces propositions est généralement d'obtenir un traitement non discriminatoire pour les prestataires qui fournissent des services d'éducation et de formation sur une base *commerciale* et qui répondent aux prescriptions réglementaires du pays d'accueil. Les États-Unis, qui sont à l'origine d'une de ces propositions, ont précisé que l'enseignement primaire et secondaire en était explicitement *exclu* et que les subventions accordées par les pays à l'enseignement supérieur ne devaient pas faire l'objet d'une égalité d'accès pour les prestataires étrangers. Toutes les propositions jugent essentiel que les pays puissent continuer à appliquer les mesures réglementaires nécessaires à la réalisation de leurs objectifs en matière d'éducation, y compris en ce qui concerne les financements publics, la protection du consommateur et l'assurance de la qualité.

L'AGCS et le droit de réglementer

Les menaces sur le droit d'un pays de réglementer, ou le prétendu transfert des prérogatives réglementaires des autorités nationales vers un organe supranational comme l'OMC, occupent une place centrale dans les critiques formulées à l'encontre de l'AGCS. Les accords se traduisant par l'acceptation d'un ensemble de règles, qu'ils soient bilatéraux, plurilatéraux ou multilatéraux, entraînent par définition une certaine réduction de la souveraineté, encore que la décision de souscrire à de tels accords soit elle-même un acte de souveraineté. Plus de 140 gouvernements ont choisi, en adhérant à l'OMC, de participer à un ensemble d'accords multilatéraux parce qu'ils sont conscients des avantages économiques et sociaux qu'apporte globalement un système commercial fondé sur des règles.

Le but de l'AGCS et des cycles périodiques de négociations est la libéralisation progressive – et non la déréglementation – des échanges de services. Dans le débat sur l'AGCS, on commet souvent l'erreur d'utiliser indifféremment les expressions « libéralisation » et « déréglementation », comme si elles étaient synonymes. Or, ce n'est pas le cas, et l'on aurait tort d'assimiler les réglementations à des restrictions commerciales. De fait, la libéralisation des services requiert souvent la mise en place ou le rétablissement d'une réglementation. Cela ne signifie toutefois pas que la réglementation à des fins économiques ou sociales ne peut être conçue, mise en œuvre et appliquée de façon plus transparente et plus efficace, avec des effets globalement positifs en termes de gouvernance démocratique.

La principale crainte liée à la perte de souveraineté est l'atteinte ainsi portée à la liberté d'un pays de réglementer ses secteurs de services de la manière qu'il juge appropriée. Bon nombre de secteurs de services sont étroitement réglementés pour protéger les consommateurs, l'environnement et, s'agissant du secteur de l'éducation, pour atteindre les objectifs d'un enseignement universel tout en assurant la qualité du service. Les gouvernements n'acceptent pas sans réflexion,

et cela se conçoit, de se soumettre à des règles communes. Cette prudence se reflète dans les dispositions de l'AGCS qui protègent le droit fondamental d'un gouvernement de réglementer en vue d'atteindre des objectifs nationaux. Le préambule de l'Accord reconnaît notamment « le droit des membres de réglementer la fourniture de services sur leur territoire et d'introduire de nouvelles réglementations à cet égard afin de répondre à des objectifs de politique nationale ».

Certes, comme n'importe quel autre ensemble de dispositions juridiquement contraignantes adoptées dans le cadre de l'OMC (ou n'importe quel autre traité international), l'AGCS a une incidence sur le comportement des pays membres en matière de réglementation. Mais si les pays acceptent de telles disciplines, c'est qu'ils les jugent nécessaires pour tirer pleinement parti de la coopération internationale dans le cadre d'un système fondé sur des règles. L'AGCS leur donne d'ailleurs une grande souplesse d'action à cet égard puisqu'il leur permet de choisir les secteurs, sous-secteurs et modes de fourniture pour lesquels ils acceptent de prendre des engagements de libéralisation et que dans ces cas-là seulement, et à condition en outre de ne pas invoquer d'exception au traitement NPF, tout ce qu'ils promettent en fin de compte est de ne pas rendre leur réglementation plus restrictive dans l'avenir (sous peine d'avoir à faire des concessions commerciales ou de se voir appliquer des mesures de rétorsion d'un effet commercial équivalent s'ils décident, comme ils peuvent toujours le faire, de revenir sur leurs engagements).

Lorsqu'ils établissent leurs listes d'engagements, les membres de l'OMC peuvent aussi choisir, s'ils le jugent bon, d'appliquer un traitement non discriminatoire aux services et prestataires de services étrangers, c'est-à-dire d'étendre à ces derniers le bénéfice du traitement national, d'emblée ou à une date ultérieure. Et ils peuvent décider, s'ils le souhaitent, de supprimer, immédiatement ou progressivement, les restrictions quantitatives qui entravent l'accès à leurs marchés de services. Chacune de ces décisions – tout comme celle de ne prendre aucun engagement – relève du droit souverain des pays membres de l'OMC.

Les engagements contractés au titre de l'AGCS en matière d'accès aux marchés n'impliquent aucune modification des normes ou des préférences établies par les réglementations, et certainement aucun compromis concernant leur application. Celles qui s'appliquent à la protection du public ou qui visent à garantir l'accès universel continuent de s'appliquer quelle que soit la nationalité du fournisseur. Les gouvernements peuvent en outre, s'ils le désirent, imposer des obligations supplémentaires aux fournisseurs étrangers, ce qu'ils font très souvent, par exemple, avec les habilitations professionnelles applicables aux services médicaux.

Les obligations spécifiques prévues par l'AGCS en ce qui concerne la réglementation intérieure visent à faire en sorte que, dans les secteurs de services où les membres ont contracté des engagements, la réglementation soit appliquée

d'une manière raisonnable, objective et impartiale. L'article VI de l'AGCS (Réglementation intérieure) prévoit la mise en place de mécanismes réglementaires internes plus transparents en matière de prise de décision, d'application et d'administration. Il reconnaît explicitement le droit des fournisseurs de services à être informés des décisions réglementaires et administratives et à pouvoir faire appel à des procédures judiciaires ou administratives d'examen et de recours. A ces deux égards, on peut considérer que l'AGCS défend les principes d'une bonne gouvernance.

Le programme de travail envisagé à l'article VI(4) de l'AGCS, sur lequel les discussions se poursuivent depuis la fin du Cycle d'Uruguay, a suscité certaines critiques les plus vives à l'encontre de l'Accord. Il tient compte du fait qu'une réglementation nationale opaque, inéquitable ou exagérément rigoureuse peut amoindrir la valeur des engagements librement contractés par un membre de l'OMC en ce qui concerne l'accès à ses marchés. L'article VI(4) prévoit l'élaboration de toutes nouvelles disciplines propres à garantir que les mesures en rapport avec les prescriptions et procédures en matière de qualifications, les normes techniques et les prescriptions en matière de licences ne constituent pas des obstacles non nécessaires au commerce des services. Aucune définition de ce que l'on appelle le « critère de nécessité » n'a encore été mise au point au titre de cet article, et les discussions avancent lentement étant donné la prudence des gouvernements sur ce point.

Des disciplines relatives à la réglementation intérieure ont toutefois été élaborées spécialement pour le secteur des services comptables. Ces disciplines, dont le projet a été adopté en décembre 1998 et doit être intégré à l'AGCS à l'achèvement des négociations actuelles, s'appliqueront uniquement aux pays qui ont pris des engagements concernant les services en question. Certains critiques ont estimé que l'adoption de telles dispositions dans le cadre de l'AGCS risquait d'empiéter sur le droit souverain des États de réglementer, en imposant une série de normes mondiales aux membres de l'OMC. On leur rétorquera que le projet de disciplines ne vise pas le contenu des qualifications dans le secteur des services comptables, mais cherche simplement à garantir la transparence des procédures en matière de licences et de qualifications. L'OMC n'a pas pour mission d'élaborer des normes, et elle n'est pas non plus chargée d'examiner le contenu de celles-ci, techniques ou professionnelles, qui existent dans les pays. Les travaux menés dans le contexte de l'article VI(4) se préoccupent uniquement des *moyens* que choisissent les pays pour atteindre leurs objectifs de politique nationale, pas de ces objectifs en soi.

L'AGCS et l'investissement étranger

Le secteur de l'éducation montre bien en quoi l'investissement direct étranger (appelé « présence commerciale » dans l'AGCS) est si important dans le cadre

du commerce des services, où il faut une proximité entre les fournisseurs et les consommateurs des services, et où l'offre doit être personnalisée en fonction des conditions du marché d'accueil. C'est dans le domaine de la présence commerciale qu'a été contracté le plus grand nombre d'engagements de libéralisation par les membres de l'OMC au cours du Cycle d'Uruguay (l'éducation étant à cet égard un cas à part, de nombreux pays adoptant, là encore, une attitude défensive à la seule idée de contracter des engagements juridiquement contraignants dans ce secteur). Cela montre que les pays jugent important de tirer profit des effets positifs d'une arrivée massive d'investissements directs étrangers (à savoir, emplois très rémunérateurs, formation des ressources humaines, transferts de technologie, amélioration de la qualité), mais aussi de conserver toute latitude pour régler cette activité.

On entend souvent dire que l'AGCS est essentiellement un accord sur l'investissement, destiné à privilégier les intérêts des grandes multinationales au détriment des entreprises nationales ou de petite taille. Bien que l'AGCS puisse être décrit comme un accord multilatéral couvrant l'IDE dans le contexte du commerce des services, il ne s'agit pas d'un accord sur l'investissement à proprement parler et on ne peut dire, comme le font nombre de ses détracteurs, qu'il est un moyen de ressusciter l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI).

Bien que les membres de l'OMC puissent, *du fait de leurs engagements* au titre de l'AGCS, accorder l'accès à leur marché aux investisseurs étrangers, ils ne sont pas tenus de le faire. De plus, les gouvernements sont libres, s'ils choisissent de prendre des engagements en matière de présence commerciale, de maintenir les restrictions discriminatoires ou quantitatives existantes. L'accord ne concède aucun droit automatique d'établissement aux investisseurs étrangers. La seule obligation des membres de l'OMC est d'inscrire sur leurs listes les mesures restrictives qu'ils souhaitent maintenir dans les secteurs où ils ont volontairement contracté des engagements de libéralisation, et de garantir la liberté des paiements et des transferts relatifs aux investissements effectués dans ces secteurs.

Les gouvernements peuvent utiliser l'AGCS de manière sélective pour encourager l'investissement dans les secteurs de leur choix, en fonction des conditions qu'ils souhaitent maintenir ou imposer, notamment en ce qui concerne les transferts de technologie et l'emploi ou la formation de main-d'œuvre locale. L'accord leur permet en outre de maintenir des restrictions à la participation étrangère dans les secteurs où ils ont pris des engagements. Grâce à la permanence (et non l'irréversibilité) des engagements contractés, l'AGCS renforce la prévisibilité des conditions d'accès aux marchés, ce qui peut être essentiel pour attirer l'investissement dans les pays en développement. Les caractéristiques de transparence à l'égard de l'investissement de l'AGCS peuvent expliquer la décision de bon nombre de pays en développement de contracter, pour le secteur de l'éducation, des engagements sous le mode 3 (présence commerciale). Le raisonnement à l'origine

de ce choix est facile à comprendre, la demande en matière d'enseignement supérieur et de formation spécialisée étant, dans de nombreux pays en développement, largement supérieure à l'offre proposée par les systèmes d'éducation locaux.

L'AGCS et les subventions

On reproche souvent à l'AGCS de forcer les pays à accorder des subventions publiques sur une base non discriminatoire à tous les entrants, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation ou des industries culturelles.

Les pratiques en matière de subventions dans le domaine des services (ainsi que les mesures de sauvegarde d'urgence et les marchés publics) sont un point sur lequel les membres de l'OMC ont décidé, à la fin du Cycle d'Uruguay, de poursuivre les négociations en vue d'élaborer des disciplines multilatérales. L'AGCS ne prévoit pour l'heure aucune mesure de ce type, et aucune échéance précise n'a été fixée pour l'achèvement des discussions en cours dans ce domaine.

A l'heure actuelle, un membre de l'OMC qui a pris des engagements en matière d'accès aux marchés dans certains secteurs de services conserve la possibilité de subventionner de façon discriminatoire les fournisseurs nationaux des services considérés, dès lors qu'il inscrit ces limites au traitement national sur sa liste d'engagements. La question des subventions publiques dans l'éducation – qui occupe une place importante dans le débat public sur l'AGCS – est tout à fait discutable compte tenu de l'exclusion des services publics.

DE QUOI S'AGIT-IL EXACTEMENT ? PRÉSENTATION DES PROPOSITIONS DE NÉGOCIATION DE L'AUSTRALIE, DES ÉTATS-UNIS, DU JAPON ET DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

Comme nous l'avons vu plus haut, quatre membres de l'OMC (l'Australie, les États-Unis, le Japon et la Nouvelle-Zélande) ont à ce jour soumis des propositions de négociation sur les services d'éducation au titre de l'AGCS, dont les principaux éléments sont résumés dans le tableau 4 ci-après. Ces propositions n'ont pas grand chose à voir avec « l'attaque des services d'éducation publics » qui sera, selon les détracteurs de l'AGCS, le résultat inévitable des négociations actuelles.

Une lecture attentive de ces propositions suscite au contraire deux grands constats. D'une part, la portée des propositions a tendance à être limitée. En effet, certaines des propositions – notamment celle des États-Unis – ménagent un espace très restreint d'ouverture à de nouveaux fournisseurs, à savoir l'enseignement *privé* supérieur (c'est-à-dire postsecondaire ou de troisième degré), l'enseignement à l'intention des adultes et la formation, qui est déjà un marché très concurrentiel et sur lequel les fournisseurs privés ont été les précurseurs. Parallèlement, le gouvernement de Nouvelle-Zélande appelle les membres de l'OMC à

Tableau 4. **GATS L'AGCS et les services d'éducation – Présentation synthétique des propositions de négociation**

	Australie	Japon	Nouvelle-Zélande	États-unis
<i>Portée de la proposition</i>	Pas explicite.	Pas explicite.	Des engagements devraient être envisagés dans les sous-secteurs qui sont moins sensibles que d'autres aux divergences entre intérêt public et activité commerciale.	Volonté évidente de réduire la portée des éventuelles négociations sur les services d'éducation dans le cadre de l'AGCS. La proposition concerne uniquement les services privés d'enseignement supérieur (du troisième degré), d'enseignement à l'intention des adultes et de formation ; elle exclut les services d'enseignement primaire et d'enseignement secondaire. Précision sur les services visés : L'« enseignement supérieur » comprend l'ensemble des services d'enseignement de troisième degré, d'enseignement à l'intention des adultes et de formation. Les États-Unis proposent d'inclure deux autres types de services dans le concept éducatif : les services de formation et les services ayant trait aux tests de niveau.
<i>Objectif</i>	S'attache à recenser les obstacles au commerce des services d'éducation. Obstacles recensés pour chaque mode de fourniture prévu par l'AGCS.	Promouvoir la libéralisation grâce à un meilleur accès aux marchés, une meilleure assurance du traitement national et la déréglementation intérieure y relative.	Le recensement des secteurs concernés serait facilité si l'on améliorerait les classifications actuelles des services d'éducation. La Nouvelle-Zélande propose de définir avec plus de précision les catégories « supérieur », « pour adultes » et « autres » en ajoutant une liste d'exemples, non exhaustive, qui refléterait plus exactement les réalités de l'offre des services d'éducation (par exemple, en reconnaissant que de nombreux services d'éducation sont de plus en plus souvent offerts par des organisations ou des établissements.	Créer des conditions favorables aux fournisseurs de services d'enseignement supérieur, d'enseignement à l'intention des adultes et de formation en supprimant et en réduisant les obstacles à la transmission de ces services à travers les frontières nationales grâce à des moyens électroniques ou matériels, ou à l'établissement et à l'exploitation de locaux (écoles, salles de classe ou bureaux) pour fournir les services en question aux étudiants dans leur pays ou à l'étranger. Il est suggéré que les Membres de l'OMC établissent des engagements concernant les services d'enseignement supérieur, d'enseignement à l'intention des adultes et de formation en se fondant sur la liste des obstacles recensés dans la proposition.

Tableau 4. **GATS L'AGCS et les services d'éducation – Présentation synthétique des propositions de négociation** (suite)

	Australie	Japon	Nouvelle-Zélande	États-unis
<i>Préoccupations y afférentes</i>	<p>Réaffirme un ensemble de principes qui doivent être respectés lors des négociations, l'accent étant mis sur les questions de politique nationale :</p> <p>Donner aux consommateurs (étudiants) de tous les pays l'accès à des services d'éducation optimaux.</p>	<p>Toute mesure de libéralisation devrait avoir pour objectif principal le maintien et l'amélioration de la qualité du service, en tenant compte des objectifs de la politique gouvernementale (qualité des activités d'éducation, protection des consommateurs, équivalence internationale des diplômes).</p>	<p>extérieurs aux systèmes d'éducation conventionnels), notamment pour la catégorie « autres services d'enseignement ».</p> <p>Elle propose d'ajouter l'expression « éducation communautaire » à la définition actuelle des « services d'enseignement pour adultes non classés ailleurs », et les services d'embauche et de placement d'étudiants à la classification des services d'éducation.</p> <p>Elle propose que les « services d'enseignement à caractère principalement récréatif » soient classés en tant que services d'éducation (et non en tant que services sportifs comme actuellement).</p> <p>Il faut trouver un équilibre entre les priorités nationales en matière d'éducation et la recherche de moyens en vue de libéraliser davantage le commerce des services d'éducation.</p>	<p>Les États-Unis proposent d'appliquer les disciplines existantes de l'AGCS concernant l'accès aux marchés et le traitement national, ainsi que des disciplines additionnelles se rapportant aux services d'éducation, tout en respectant les points suivants :</p> <p>Les États conserveraient un droit de réglementation pour réaliser les objectifs de la politique nationale.</p> <p>L'enseignement constitue essentiellement une tâche qui incombe à l'État ; la proposition ne vise pas à évincer les systèmes éducatifs publics.</p>

Tableau 4. **GATS L'AGCS et les services d'éducation – Présentation synthétique des propositions de négociation** (suite)

Australie	Japon	Nouvelle-Zélande	États-unis
<p>Ne pas empêcher les pays Membres d'établir leurs propres objectifs en matière d'éducation.</p> <p>Ne pas empêcher les pays Membres d'affecter des fonds publics à l'éducation afin d'atteindre les objectifs de politique et réglementation nationaux.</p> <p>Prendre en compte les liens importants qui existent entre les services d'éducation et d'autres secteurs de services.</p> <p>Reconnaître le droit souverain des pays Membres de filtrer l'immigration temporaire.</p>	<p>Prise en compte des spécificités administratives (autorisation d'établissements, évaluations par des tiers et système d'octroi des diplômes).</p>		<p>La proposition vise à compléter les systèmes éducatifs publics en ménageant aux fournisseurs de services la possibilité d'offrir leurs services à des étudiants d'autres pays, tout en respectant le rôle de chaque pays lorsqu'il s'agit de définir et de dispenser l'enseignement public approprié aux citoyens.</p> <p>Il n'est pas question d'ingérence dans les questions relatives à l'exonération fiscale ou au financement par des fonds publics des établissements éducatifs, ni dans les politiques relatives à l'admission des étudiants, aux bourses, aux aides financières ou aux programmes scolaires.</p> <p>Il n'est pas question que les subventions octroyées dans l'enseignement supérieur soient accordées sur une base égalitaire aux fournisseurs étrangers.</p> <p>Les pays conservent le droit d'émettre des réserves sur certaines mesures, en vue d'éviter toute perturbation excessive des systèmes éducatifs publics.</p>

Source : Auteur.

envisager de prendre des engagements dans les sous-secteurs de l'éducation qui sont moins sensibles que d'autres aux divergences entre intérêt public et activité commerciale.

D'autre part, les gouvernements demandeurs, loin de subir l'influence démesurée de fournisseurs privés de services d'éducation avides de gains, semblent tout à fait conscients des susceptibilités de tous ordres que peut générer sur leur territoire la revendication d'une concurrence accrue pour la fourniture de services d'éducation. En conséquence, les quatre propositions reconnaissent que l'État continuera de jouer un rôle central en matière de services d'éducation (assurant à la fois la fourniture et la réglementation), rôle qui, comme l'admettent explicitement les partisans de la libéralisation, ne doit pas être remis en question par l'AGCS.

Il y a fort à parier que la polémique concernant la portée de l'exclusion des services publics prévue par l'AGCS et son incidence sur les négociations soit la raison pour laquelle les pays à l'origine des propositions ont mis tant de soin à définir le rôle que joueront, selon eux, les gouvernements dans le domaine de l'éducation (Knight, 2002). Ainsi, l'Australie reconnaît dans sa proposition que les pouvoirs publics ont un rôle à jouer dans le financement, la fourniture et la réglementation de l'enseignement supérieur – seuls ou en partenariat avec des particuliers, des organisations non gouvernementales et des prestataires privés –, et qu'ils doivent conserver leur droit souverain de déterminer leur propre financement national et leurs politiques et mesures de réglementation.

S'agissant de la Nouvelle-Zélande, sa proposition – dont l'un des principaux points concerne la nécessité de revoir la classification des services établie dans l'AGCS afin de mieux traduire la réalité mouvante du secteur de l'éducation au niveau international – souligne que le fait de réduire les obstacles aux échanges dans le domaine de l'éducation ne revient pas à saper ce qui fait l'essentiel des systèmes et des normes de l'enseignement public.

En ce qui concerne les États-Unis, ils réaffirment dans leur proposition que les États doivent conserver un droit de réglementation pour réaliser les objectifs de la politique nationale, que l'enseignement constitue essentiellement une tâche qui incombe à l'État, et que la volonté de faciliter l'accès des fournisseurs privés aux services d'enseignement supérieur, d'enseignement à l'intention des adultes et de formation vise à compléter, mais sans les remplacer, les systèmes éducatifs publics.

En soumettant leur proposition de négociation, les États-Unis en sont venus à relever en détail ce qui est en filigrane de l'AGCS : l'ouverture aux fournisseurs extérieurs des services d'enseignement primaire et secondaire (y compris à des fournisseurs privés) ; la privatisation des services éducatifs publics ; la remise en question du statut fiscal des établissements éducatifs ; l'application sans discrimi-

nation du régime des subventions publiques/des mesures de financement aux fournisseurs de services étrangers ; l'examen des politiques relatives à l'admission des étudiants, aux bourses, aux aides financières ou aux programmes scolaires.⁴

Tout en appelant à une intensification des engagements dans le secteur de l'éducation, le Japon insiste dans le même temps sur le rôle central que les gouvernements doivent continuer à jouer pour protéger les consommateurs (les étudiants) et garantir la qualité des services d'éducation par des systèmes d'autorisation et de contrôle de qualité. Ces derniers points sont également évoqués par la Nouvelle-Zélande.

Enfin, deux propositions – celles de l'Australie et des États-Unis – recensent toute une série d'obstacles potentiels à l'internationalisation des services d'éducation (voir les tableaux 5 et 6 dans la section suivante) qui, selon ces deux pays, pourraient être abordés par l'AGCS en vue de leur suppression progressive ou d'une libéralisation. Le présent document s'achève par une réflexion sur la solution qui pourrait être apportée à ces obstacles dans le cadre d'une politique commerciale.

EST-CE BIEN RAISONNABLE ? QUEL RÔLE DEVRAIT JOUER L'AGCS EN CE QUI CONCERNE L'INTERNATIONALISATION DU COMMERCE DES SERVICES D'ÉDUCATION ?

Les négociations au titre de l'AGCS pourraient bien être un complément utile à la stratégie internationale des membres de l'OMC en matière d'éducation. En revanche, elles ont peu de chances d'être le moteur de la poursuite de l'internationalisation du commerce et de l'investissement dans le secteur de l'éducation. Le processus de l'AGCS ne doit être ni diabolisé, ni considéré comme une arme magique par les fournisseurs de services d'éducation qui ont l'ambition d'investir des marchés étrangers ou d'attirer un plus grand nombre d'étudiants étrangers.

Sachant que la promotion de l'internationalisation de l'enseignement suppose des actions collectives de la part des gouvernements, celles-ci sont plus susceptibles d'aboutir si elles prennent la forme de conventions (portant par exemple sur les qualifications requises ou les échanges scolaires ou culturels) que si elles sont négociées dans le cadre du système commercial.

Cette conclusion n'est pas très différente de celle qui émane de la *Déclaration conjointe sur l'enseignement supérieur et l'Accord général sur le commerce des services*⁵ signée en septembre 2001 par quatre grandes associations de l'enseignement : l'Association des universités et collèges du Canada, l'*American Council on Education*, l'Association européenne de l'Université et le *Council for Higher Education Accreditation*. Cette déclaration mentionne « qu'il existe [...] des obstacles à la commercialisation des services d'éducation mais qu'il ne semble pas y avoir de problème majeur en général ».⁶

Cette conclusion s'explique en partie par la mutation extrêmement rapide qu'a connu le secteur de l'éducation ces dernières années, et qui a eu lieu en grande partie à l'écart total du cadre de politique commerciale. Cela ne veut pas dire que les obstacles aux échanges ou à l'investissement n'existent pas pour ce secteur, ni qu'ils ne pourraient pas être progressivement réduits ou supprimés par le biais de négociations commerciales. Cela ne veut pas dire non plus qu'une plus grande transparence et prévisibilité politique résultant d'un renforcement des engagements juridiquement contraignants au titre de l'AGCS ne serait pas bénéfique, tant aux consommateurs qu'aux fournisseurs. Toutefois, comme cela a déjà été évoqué au tableau 2, hormis les restrictions relatives à la présence commerciale (c'est-à-dire à la possibilité pour les fournisseurs de services d'éducation d'établir une présence physique sur les marchés étrangers, conformément au mode de fourniture n° 3 de l'AGCS), il n'est pas facile de déterminer si les conditions commerciales des autres modes de fourniture sont sérieusement entravées ou restreintes par les mesures gouvernementales, ou si les obstacles éventuels – tels que ceux liés à la fourniture transfrontières de services par des moyens électroniques – sont spécifiques aux services d'éducation.

En réalité, si les obstacles à l'internationalisation étaient si importants, les établissements éducatifs du monde entier n'auraient pas pu, ces dernières années, élaborer activement une gamme impressionnante d'accords d'échanges, de programmes d'enseignement à distance, de collaborations en matière de recherche et de partenariats extra-territoriaux pour atteindre leurs objectifs d'internationalisation et contribuer au développement international.

Par ailleurs, en ce qui concerne les domaines où il existe effectivement des obstacles de taille à l'internationalisation de l'enseignement (comme par exemple le manque de reconnaissance des qualifications universitaires ou les préoccupations quant à la qualité des fournisseurs de services d'éducation et au risque de voir se développer des « fabriques à diplômes » dans un contexte de libéralisation), il n'est pas évident que l'AGCS offre le cadre le plus approprié pour traiter directement de ces questions et trouver une solution, par rapport à des mécanismes non commerciaux tels que la Convention sur la reconnaissance des qualifications requises à l'enseignement supérieur dans la région européenne (ou Convention de Lisbonne, qui est ouverte à tous les États et traite de ces questions). La plupart des obstacles au commerce des services d'éducation (recensés dans les tableaux 5 et 6 ci-dessous) trouveraient plus sûrement une solution dans d'autres types d'accords internationaux (par exemple, des accords d'échanges culturels ou éducatifs), y compris au niveau bilatéral et régional, ainsi qu'au moyen d'aménagements législatifs sur le plan national⁷.

Les obstacles les plus souvent relevés en ce qui concerne le secteur de l'éducation sont en général de deux catégories. La première concerne des restrictions au

Tableau 5. **Obstacles au commerce des services d'éducation recensés dans la proposition des États-Unis**

-
- Interdiction des services d'enseignement supérieur, d'enseignement à l'intention des adultes et de formation offerts par des entités étrangères.
 - Impossibilité pour les fournisseurs étrangers de services d'enseignement supérieur, d'enseignement à l'intention des adultes et de formation d'obtenir l'autorisation d'établir des locaux sur le territoire du pays Membre.
 - Impossibilité pour les fournisseurs étrangers de services d'enseignement supérieur, d'enseignement à l'intention des adultes et de formation de se faire agréer en tant qu'établissements habilités à délivrer des diplômes.
 - Application de restrictions indues à la transmission par voie électronique du matériel de cours.
 - Application de l'examen des besoins économiques aux fournisseurs de services.
 - Mesures imposant le recours à un partenaire national.
 - Refus d'autoriser les fournisseurs privés de services d'enseignement supérieur, d'enseignement à l'intention des adultes et de formation à participer volontairement à des co-entreprises avec des partenaires nationaux et non nationaux et à se retirer volontairement de ces co-entreprises.
 - Lorsque l'agrément de l'État est requis, les délais d'attente sont extrêmement longs et en cas de refus, aucune raison n'est indiquée et aucun renseignement n'est donné au sujet de la manière de procéder pour obtenir un agrément dans le futur.
 - Traitement fiscal discriminatoire à l'égard des fournisseurs étrangers.
 - Les partenaires étrangers d'une co-entreprise sont traités moins favorablement que les partenaires nationaux.
 - Les franchises sont traitées moins favorablement que d'autres types de structure commerciale.
 - Les lois et réglementations nationales sont imprécises et ne sont pas administrées de manière équitable.
 - Les subventions à l'enseignement supérieur, à l'enseignement à l'intention des adultes et à la formation ne sont pas divulguées de manière claire et transparente.
 - Les prescriptions minimales concernant les locations dans le pays sont d'une rigueur disproportionnée, l'activité devenant ainsi anti-économique.
 - Le personnel spécialisé et qualifié (y compris les dirigeants, les informaticiens et les intervenants experts), dont la présence est nécessaire à titre temporaire, ont des difficultés pour obtenir les visas d'entrée et de sortie.
 - Le rapatriement des gains est soumis à des droits/taxes excessivement onéreux en ce qui concerne la conversion en devises.
 - Des droits/taxes excessifs sont imposés en matière d'agrément ou de paiement de redevances.
-

Source : VanGrasstek (2002).

mode 3 (présence commerciale, ou investissement). Il s'agit de mesures destinées soit à empêcher les écoles étrangères de s'établir physiquement sur le territoire (pour installer un campus satellite, par exemple), soit à refuser certains privilèges à ces écoles ou à leurs étudiants. Si cela constitue un inconvénient majeur pour certaines écoles des États-Unis et d'une poignée d'autres pays, on note toutefois que le nombre d'établissements d'enseignement postsecondaire très désireux de s'installer à l'étranger reste assez limité. Pourtant, comme nous l'avons vu plus haut, l'AGCS se prête tout à fait à une libéralisation accrue de

Tableau 6. **Obstacles recensés par mode de fourniture dans la proposition de l'Australie**

Mode 1 : Fourniture transfrontières

- Mise en place de nouveaux obstacles à mesure que les pouvoirs publics réagissent à l'utilisation croissante d'Internet pour la fourniture de services d'éducation.
- Restrictions à l'utilisation ou à l'importation de matériels didactiques (matériels d'enseignement professionnels).

Mode 2 : Consommation à l'étranger

- Prescriptions en matière de visas réglementant la libre circulation d'étudiants entre pays.
- Prescriptions en matière de change réglementant la libre circulation d'étudiants entre pays.
- Problèmes que pose la reconnaissance des qualifications, ce qui décourage l'acquisition de ces dernières dans des établissements étrangers.

Mode 3 : Présence commerciale

- Limitations concernant la participation de capital étranger.
- Règles en matière d'accords de jumelage restreignant le développement de ces arrangements entre établissements.
- Manque de transparence des cadres officiels de réglementation, de politique et de financement.

Mode 4 : Présence de personnes physiques

- Questions de visas réglementant la libre circulation des universitaires.
- Règles en matière d'emploi réglementant la libre circulation des universitaires.
- Restrictions à l'utilisation ou à l'importation de matériels didactiques (matériels d'enseignement professionnels).

Source : VanGrasstek (2002).

l'investissement dans les services, mais l'attitude d'un grand nombre de pays d'accueil éventuels se caractérise encore par une grande prudence réglementaire vis-à-vis des engagements relevant du mode 3 dans le secteur de l'éducation.

Si certains des points recensés dans les tableaux 5 et 6 pourraient effectivement être abordés au sein de l'OMC, ils trouveraient peut-être mieux leur place sous d'autres rubriques du nouveau cycle de négociations. A titre d'exemple, les restrictions aux échanges de matériels didactiques seraient à inclure dans des négociations sur le commerce des marchandises et non des services. De même, les questions relatives à la transparence et à la fourniture de services par voie électronique pourraient être traitées dans le cadre de négociations ne concernant pas seulement les services d'éducation.

A l'exception d'un nombre relativement faible de pays (principalement anglo-saxons) – bien que ce nombre soit de toute évidence à la hausse – pour lesquels l'internationalisation progresse à une vitesse inégalée, bon nombre de membres de l'OMC semblent encore trouver leur intérêt dans le mode 2 (consommation à l'étranger) du commerce des services d'éducation, c'est-à-dire le déplacement des étudiants vers des pays étrangers.

Il existe peu d'obstacles, voire aucun, à cette mobilité. En revanche, ce qui constitue une entrave au mode 2 est une série de mesures qui ne relèvent pas de l'AGCS. Il s'agit principalement de difficultés pour obtenir des visas d'étudiants

ou pour financer les études/la vie scolaire, ou de diverses tracasseries concernant l'obtention d'un permis de travail pour les étudiants. Pour des raisons de souveraineté et de sécurité nationale, les questions relatives à l'immigration et au marché du travail relèvent généralement de la législation nationale et locale plutôt que d'accords commerciaux internationaux ; l'AGCS s'occupe en effet principalement des conditions régissant l'entrée temporaire des fournisseurs de services. Quant au mode 4, il pose généralement peu de problèmes dans le secteur de l'éducation : il existe en effet une demande de gens qualifiés, et les compétences apportées par les chercheurs et les universitaires au pays d'accueil et à ses établissements éducatifs sont uniques.

En ce qui concerne les problèmes de financement (y compris pour les droits de scolarité) – qui a toujours été et demeure l'un des problèmes majeurs pour les étudiants qui envisagent d'étudier à l'étranger –, il n'est pas facile de déterminer ce que pourrait procurer aux membres de l'OMC le fait d'aborder ces questions dans un cadre de politique commerciale, hormis la garantie que les pays pourront continuer à prendre des mesures discriminatoires en faveur de certaines catégories d'étudiants (généralement les citoyens du pays) concernant la facturation des droits de scolarité, l'octroi de bourses d'études et la mise en œuvre d'aides globales pour les étudiants défavorisés (ce que l'AGCS permet dans les secteurs où les membres de l'OMC prennent des engagements de libéralisation). De fait, ce sont des domaines pour lesquels mêmes les partisans de l'utilisation de l'AGCS pour libéraliser davantage le commerce des services d'éducation appellent à la prudence. Ceux-ci considèrent en effet que ces domaines ne relèvent carrément pas du champ d'application de l'AGCS.

L'obstacle le plus important qui subsiste encore concerne l'absence de reconnaissance des diplômes et des qualifications. Les étudiants hésiteront à aller étudier à l'étranger si les diplômes obtenus risquent de ne pas être reconnus par de futurs employeurs ou par d'autres établissements scolaires nationaux ou étrangers. L'AGCS peut à cet égard jouer un rôle, mais seulement à titre – secondaire – d'instrument visant à faciliter les échanges.

Il est de plus en plus courant de voir des organismes publics et des associations professionnelles négocier des accords visant la reconnaissance transnationale des qualifications éducatives et autres qualifications relatives à certaines professions. Ces négociations n'ont pas lieu sous les auspices de l'AGCS, mais les accords correspondants peuvent toutefois être reconnus par l'Accord. L'article VII de l'AGCS prévoit à la fois la négociation d'accords ou de mesures de ce type avec la possibilité de les étendre à d'autres parties, et la notification officielle à l'OMC de l'existence de ces accords.

L'article VII (Reconnaissance) ménage à tout autre membre la possibilité de faire savoir s'il souhaite participer à des négociations sur la reconnaissance.

L'Accord encourage également, à l'article VII(5), l'adoption de normes internationales :

« Chaque fois que cela sera approprié, la reconnaissance devra être fondée sur des critères convenus multilatéralement. Dans les cas où cela sera approprié, les Membres collaboreront avec les organisations intergouvernementales et non gouvernementales compétentes à l'établissement et à l'adoption de normes et critères internationaux communs pour la reconnaissance et de normes internationales communes pour l'exercice des activités et professions pertinentes en rapport avec les services. »⁸

Il existe deux autres domaines annexes à l'éducation (à savoir l'évaluation de la qualité et les tests) pour lesquels l'AGCS pourrait contribuer à une ouverture plus large des marchés et faire en sorte que les réglementations en vigueur (tout comme les questions ayant trait à la reconnaissance) ne soient pas exagérément rigoureuses – tout en étant par nature non discriminatoires – ni ne soient en fait des restrictions déguisées au commerce et à l'investissement dans le secteur. L'adoption d'éventuelles disciplines de réglementation intérieure – prévue à l'article VI(4) de l'AGCS –, notamment celle d'un « critère de nécessité » (qui n'existe pas encore mais est à l'étude), pourrait être importante à cet égard, bien qu'il ne faille pas sous-estimer les sensibilités politiques liées à cette question.

Notes

1. Les points de vue exprimés dans le présent document le sont à titre personnel et ne sauraient être attribués à l'Organisation de coopération et de développement économiques ou à ses pays Membres. L'auteur remercie Nora Dihel pour son aide dans la préparation des différents tableaux inclus dans le présent document. Les sections II et III s'appuient sur une étude réalisée récemment par l'auteur, intitulée « Pour l'ouverture des marchés de services : l'Accord général sur le commerce des services », OCDE (2002), Paris. L'auteur exprime ses remerciements à Dale Andrew, Bernie Ascher, Sjur Bergan, Ken Heydon, Michael Gestrin, Kurt Larsen, Keiko Momii et Craig vanGrasstek pour les discussions fructueuses qu'il a eues avec eux, et pour avoir participé à un atelier du CERI au cours duquel une version antérieure du présent document avait été présentée.
2. Un moyen de limiter les engagements sur les services consiste à définir les secteurs eux-mêmes. Pour plus de simplicité, on peut considérer l'enseignement postsecondaire comme un seul sous-secteur, alors qu'au cours des négociations il pourrait être subdivisé. Ainsi, un pays pourrait établir des distinctions entre l'enseignement du sport et les autres disciplines de l'enseignement, puis entre l'enseignement de la gymnastique et les autres formes d'éducation physique. Par conséquent, un engagement visant à autoriser l'entrée sur le territoire de professeurs de gymnastique pour qu'ils donnent des cours ne s'appliquerait ni à des professeurs de hockey sur glace ou de ski de descente, ni à des enseignants d'un autre sport ou d'une autre discipline que le sport.
3. Voir OCDE (2002), « Pour l'ouverture des marchés de services : l'Accord général sur le commerce des services », OCDE, Paris, disponible à l'adresse www.sourceoecd.org. Voir aussi vanGrasstek (2002) pour une présentation instructive du débat sur l'AGCS et son application au secteur de l'éducation.
4. Voir Bernard Ascher (2001), pp. 5-6.
5. Le texte de la déclaration est disponible en ligne à l'adresse : www.aucc.ca/en/international/bulletins/declaration.pdf
6. Pour plus de précisions, voir Association des universités et collèges du Canada (2001), « L'enseignement supérieur canadien et l'AGCS », document d'information de l'AUCC.
7. Voir VanGrasstek (2002).
8. Bien que l'AGCS n'aborde pas spécifiquement les questions d'homologation et d'habilitation pour les organisations non gouvernementales, il apparaît implicitement que ces processus devraient respecter les principes de non discrimination, d'objectivité et de transparence. Lorsque la Constitution ou la réglementation des États requiert une homologation ou une habilitation de la part des organisations non gouvernementales en vue de la délivrance d'une licence, ou lorsqu'une autorité est mandatée à cette fin, il est clair qu'il s'agit de « mesures » gouvernementales qui font à ce titre l'objet de dispositions dans l'Accord.

Références

- APEC (2001),
« Measures affecting trade and investment in education services in the Asia-Pacific region: a report to the APEC Group on Services 2000 », Coopération économique Asie-Pacifique (APEC), Singapour.
- ASCHER, B. (2002),
« International Dimensions of Certification and Accreditation: The Role of Trade Agreements », document préparé pour Open Forum on ISO/IEC 17024 : Accreditation of Personnel Certification Bodies, avec le parrainage du American National Standards Institute, Washington, DC, 19 février.
- ASCHER, B. (2001),
« Education and Training Services in International Trade Agreements », document préparé pour la Conference on Higher Education and Training in the Global Marketplace: Exporting Issues and Trade Agreements, avec le parrainage du Center for Quality Assurance in International Education et du ministère du Commerce des États-Unis, Washington, DC, 10 mai.
- ASSOCIATION DES UNIVERSITÉS ET COLLÈGES DU CANADA (2001),
« L'enseignement supérieur canadien et l'AGCS », document d'information de l'AUCC », Ottawa.
- ASSOCIATION DES UNIVERSITÉS ET COLLÈGES DU CANADA, AMERICAN COUNCIL ON EDUCATION, ASSOCIATION EUROPÉENNE DE L'UNIVERSITÉ, ET COUNCIL FOR HIGHER EDUCATION ACCREDITATION (2001),
« Déclaration conjointe sur l'enseignement supérieur et l'accord général sur le commerce des services », Ottawa, Washington, DC et Bruxelles, 28 septembre.
- COLAS, B. et GOTTLIEB, R. (2001),
« GATS Impact on Education in Canada: Legal Opinion », préparé pour l'Association canadienne des professeurs et professeurs d'université, Gottlieb and Pearson, Ottawa, octobre.
- FÉDÉRATION CANADIENNE DES ÉTUDIANTES ET ÉTUDIANTS (2001),
« Brief on the General Agreement on Trade in Services », Toronto, 15 octobre.
- GOVERNEMENT DES ÉTATS-UNIS (2001),
« Survey of US Posts – International Education: Obstacles and Opportunities », rapport de l'International Education Study Team, Washington, DC, février.
- GRIFFEN COHEN, M. (2000),
« The World Trade Organisation and Post-Secondary Education: Implications for the Public System », discours prononcé à l'University de South Australia.

- INTERNATIONALE DE L'ÉDUCATION ET INTERNATIONALE DES SERVICES PUBLICS (2000),
« L'OMC et le cycle du millénaire : les enjeux pour l'éducation publique », Internationale
de l'éducation et Internationale des services publics, Ferney-Voltaire, France.
- KUEHN, L. (2000),
« Keep Public Education out of Trade Agreements », mimeo, Vancouver, British Columbia
Teachers' Federation.
- KNIGHT, J. (2002),
Trade in Higher Education Services: The Implications of GATS, rapport préparé pour l'Observa-
tory on Borderless Higher Education, Londres, mars.
- LARSEN, K., MORRIS, R. et MARTIN, J.P (2002),
« Trade in Educational Services: Trends and Emerging Issues », *World Economy*, vol. 25,
n° 6, pp. 849-868.
- LARSEN, K. et VINCENT-LANCRIN, S. (2002),
« The Growing Internationalisation of Post-Secondary Education », mimeo, OCDE, Paris.
- OCDE (2002),
Pour l'ouverture des marchés de services : l'Accord général sur le commerce des services, OCDE, Paris.
- OCDE (2001),
« Pour l'ouverture des marchés de services », *Synthèse de l'OCDE*, éditions de l'OCDE,
Paris.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (2002),
« Communication du Japon – Proposition de négociation pour les services d'éducation »,
Conseil du commerce des services, document S/CSS/W/137, Organisation mondiale du
commerce, Genève, 15 mars.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (2001),
« Communication de la Nouvelle-Zélande – Proposition de négociation pour les services
d'éducation », Conseil du commerce des services, document S/CSS/W/93, Organisation
mondiale du commerce, Genève, 26 juin.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (2001),
« Communication de l'Australie – Proposition de négociation pour les services
d'éducation », Conseil du commerce des services, document S/CSS/W/110, Organisation
mondiale du commerce, Genève, 1^{er} octobre.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (2000),
« Communication des États-Unis – Enseignement supérieur (du troisième degré), ensei-
gnement à l'intention des adultes et formation », Conseil du commerce des services,
document S/CSS/W, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (1998),
Services d'éducation : note d'information du Secrétariat, Conseil du commerce des
services, document S/C/W/49, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- VANGRASSTEK, C. (2002),
« Trade in Post-Secondary Educational Services: Liberalization, Protection and
Promotion », mimeo, Washington, DC.
- WORTH, J. (2000),
« The Threat to Higher Education: A Briefing on Current World Trade Organisation
Negotiations », in *People and Planet*, Oxford, Royaume-Uni.

L'offre internationale d'enseignement supérieur : les universités ont-elles besoin de l'AGCS ?

Andris Barblan

Association européenne de l'Université, Suisse/Belgique

RÉSUMÉ

L'offre d'enseignement supérieur au niveau mondial fait l'objet de deux approches représentées par l'UNESCO, d'une part, et l'OMC, d'autre part. Ces deux organisations regroupent les mêmes gouvernements mais leurs activités, en ce qui concerne le développement d'un système mondial d'enseignement supérieur, reposent sur des présupposés différents. A l'UNESCO, les acteurs adhèrent à un système de références communes en vue de la mise en place d'une série d'accords et d'initiatives de coopération qui sont réversibles dans la mesure où les participants gardent essentiellement le contrôle de leur degré d'engagement à l'égard de la communauté mondiale. A l'OMC, par contre, les acteurs fusionnent leurs références en un seul système où le développement automatique de l'internationalisation devient irréversible au fur et à mesure de l'établissement de concessions multilatérales entre les pays.

Les gouvernements ont accepté d'entrer sur la voie de la déréglementation des services pendant le Cycle du millénaire par la signature en 1995 de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Il s'agissait là d'un domaine complètement nouveau pour l'ensemble des personnes concernées, ministres du Commerce, du Tourisme, de la Santé ou de l'Éducation y compris. En effet, les règles adoptées à propos des biens s'appliquent-elles aux services, faisant de ces services les équivalents de marchandises ? Peut-on définir de la même manière la valeur d'un produit matériel et celle d'un bien virtuel tel qu'un service, dans l'éducation par exemple ? Le marché de services n'est-il pas beaucoup plus déterminé par l'offre que celui des marchandises et ne nécessite-t-il donc pas des modalités différentes de coopération internationale ?

*Ces questions sont au centre de la discussion sur l'engagement de plusieurs pays exportateurs de services éducatifs en faveur de l'AGCS et elles expliquent l'appel à la prudence lancé l'an dernier par les associations d'enseignement supérieur des États-Unis, du Canada et d'Europe. Ceci ne doit pas empêcher d'utiliser les conventions de l'UNESCO pour parvenir à des résultats semblables ou de se servir de conventions comme d'un premier pas vers la réalisation d'accords du type AGCS à une étape ultérieure, lorsqu'un climat de confiance aura été établi entre l'ensemble des partenaires.**

L'OMC, l'organisation chargée de contrôler et de faciliter le développement du commerce mondial, et l'UNESCO, l'organisation pour l'éducation, la science et la culture créée à l'issue de la deuxième guerre mondiale pour favoriser le développement de la paix dans les esprits sur l'ensemble de la planète, sont deux organismes essentiels du système des Nations Unies. Ces deux institutions s'efforcent d'inciter 200 nations environ à travailler ensemble au lieu de s'affronter. Toutefois, bien qu'elles regroupent pour une grande part les mêmes gouvernements, qui représentent la quasi-totalité des habitants de la planète, l'OMC et l'UNESCO agissent sur des bases différentes, utilisent des approches différentes en matière de coopération internationale et se réfèrent dans leurs activités à des conceptions du monde différentes, en particulier dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement supérieur.

LE PROCESSUS D'INTERNATIONALISATION

Aujourd'hui, autrement dit, l'internationalisation repose sur deux cultures distinctes, l'une se traduisant à l'UNESCO par des conventions et l'autre, à l'OMC, par des accords.

Le terme de convention est formé des mots latins *con*, signifiant « avec », et *venire*, c'est-à-dire « venir ». Une convention est donc le produit de la réunion d'individus ; elle peut aussi désigner directement le groupe des individus qui se réunissent dans un but commun : la convention du Parti démocrate aux États-Unis, par exemple. En un sens ultérieur, le mot « convention » se réfère à la transcription des idées représentant le plus petit dénominateur commun d'un groupe – et justifiant son existence. Une convention, par conséquent, est aussi un texte visant à rendre explicites un ensemble de références acceptées comme communes par des individus rassemblés autour d'une même cause. Une convention écrite, lorsqu'elle cherche à prolonger sur papier la volonté commune s'exprimant dans le regroupement autour d'un objectif commun visant l'avenir, énumère en général un programme d'action visant à favoriser la convergence entre les

* Cet article est basé sur un exposé présenté par l'auteur à l'occasion de la réunion de création du Réseau mondial pour l'innovation dans l'enseignement supérieur (Asie-Pacifique), qui s'est tenue à Hangzhou (Chine) les 20 et 21 septembre 2002.

membres du groupe et à les amener à se réunir à nouveau sur la base de termes identiques. Lorsque les partenaires en jeu sont des gouvernements nationaux, une convention, qui enregistre les compromis effectués au cours d'une réunion en vue d'atteindre un but commun, devient un instrument d'internationalisation et fournit un vocabulaire commun pour la compréhension des activités entreprises en vue d'objectifs semblables. Les acteurs établissent ainsi un système commun de références et s'efforcent de parvenir à un consensus sur la base d'expériences acquises le plus souvent dans le cadre de contacts bilatéraux.

Con-venire désigne donc fondamentalement un processus de bas en haut, au cours duquel chacun des participants garde le contrôle des modifications de son comportement introduites pour participer aux objectifs communs du groupe. Tout nouveau pas en avant dans le processus d'internationalisation nécessite, par conséquent, une nouvelle recherche d'un terrain commun, c'est-à-dire un nouveau cycle de négociations. Les pays doivent être convaincus de l'intérêt de resserrer leurs liens et de passer à un dénominateur commun d'un niveau plus élevé ; tout compromis nouveau représente dans ce contexte une décision ponctuelle et, lors des discussions pour une plus grande cohérence au niveau international, les gouvernements peuvent considérer comme nécessaire, de leur point de vue, de renégocier certaines dispositions antérieures. Autrement dit, la logique des conventions est déterminée par les priorités de chaque État et par un ensemble de décisions ponctuelles qui rendent le processus relativement instable, très complexe, difficile et lent, en particulier lorsque le nombre de partenaires impliqués dans les discussions est élevé.

C'est ainsi qu'après des années de discussion, l'UNESCO et le Conseil de l'Europe ont proposé une Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne, appelée Convention de Lisbonne, qui a été signée en 1997 avant d'être ratifiée par divers pays, aujourd'hui au nombre de 27. Cette convention cherche à baser la reconnaissance des formations sur la confiance plutôt que sur un système minutieux d'équivalence des filières et des unités capitalisables, système qui a rarement favorisé une plus grande mobilité des étudiants, des diplômés et des universitaires entre les pays et entre les universités. Aujourd'hui, la convention est également ouverte aux pays extérieurs à la région européenne, pays souhaitant bénéficier des mêmes procédures de reconnaissance afin de pouvoir rejoindre les communautés académiques qui ont négocié la convention. En avril dernier, à Lisbonne, une conférence a été organisée pour dresser le bilan des résultats obtenus grâce à ce document ; il a été recommandé d'étendre son application en complément du Processus de Bologne, une initiative intra-européenne visant à développer d'ici 2010 un Espace européen de l'enseignement supérieur soudé et cohérent regroupant environ 35 pays. Nous reviendrons plus bas sur cet autre exemple de « culture de convention ».

Ce qu'on pourrait appeler l'autre culture, qui est en fait une modalité spécifique de la « culture de convention », repose sur le terme « accord », qui vient du latin *ad* et *cordia*, c'est-à-dire « au cœur » ou « d'un même cœur ». Un accord exprime une identité de sentiments et d'attentes. « Être en accord » a une signification plus profonde que « convenir ». Pour être « d'un même cœur », les participants ne doivent pas seulement adhérer à un système de références mais accepter également la fusion de ces références en un système commun formalisant les conditions et contraintes qui doivent régir leur coopération. Ils doivent aller au-delà des simples promesses, impliquées par le mot même de « compromis » et faire des « concessions », procédure au moyen de laquelle ils cèdent ou abandonnent une partie de leur volonté autonome afin de se joindre à un processus commun. Un accord ne permet pas réellement de revenir sur une décision ; il laisse en fait peu de possibilités de se retirer d'un système définissant des conditions-cadre de coopération, exigeant par là même des participants l'acceptation préalable de dispositions futures, potentiellement imprévisibles. Un accord, par conséquent, suppose un engagement à l'égard de l'imprévu, tout au moins dans le cadre d'une zone définie de compétences communes ; les renégociations constantes en vue d'un resserrement des liens ne sont donc pas dans ce cas nécessaires, contrairement à ce qui se passe dans une convention. D'une certaine façon, un accord présente un aspect de haut en bas plus marqué qu'une convention, compte tenu du caractère relativement automatique de son extension à de nouveaux domaines d'intérêt commun. Un accord est donc plus simple, plus facile et plus rapide à appliquer qu'une convention. Pourquoi ? Parce qu'il exige une plus grande foi en l'autre et une plus grande confiance dans l'avenir qu'une convention qui a tendance en général à vouloir contrôler la direction du changement à chaque étape. Et cette exigence, bien entendu, n'est pas inscrite dans le document !

C'est dans cet esprit que l'Organisation mondiale du commerce a proposé en 1995 un Accord général sur le commerce des services (AGCS) visant à étendre l'abaissement des tarifs douaniers et divers obstacles commerciaux à d'autres échanges que les échanges de marchandises couverts par la série précédente de négociations, des négociations du Kennedy Round au début des années soixante jusqu'au Cycle du millénaire en cours aujourd'hui. L'AGCS devrait en particulier couvrir les services financiers, services bancaires et assurances par exemple, le tourisme, les transports, la santé et l'éducation, pour ne citer que quelques types de services d'intérêt commun. L'accord de 1995 spécifie quelques principes fondamentaux reconnus par tous les gouvernements signataires, principes qui peuvent s'appliquer à tous les services sur lesquels porte actuellement la discussion. La clause de traitement national, par exemple, prévoit que l'ensemble des services étrangers doit bénéficier d'un traitement non moins favorable à celui que reçoivent les services nationaux ; et la clause de la nation la plus favorisée (NPF) indique

que tout avantage offert à un pays doit être automatiquement accordé à tous les autres pays également partenaires de l'accord. Ces principes constituent les conditions-cadre de la dérégulation du commerce, dans le cas présent le commerce des services ; une fois acceptés, ils deviennent les contraintes s'imposant à l'internationalisation du commerce, y compris dans le domaine de l'éducation.

Au mois de juin de cette année, les gouvernements de l'ensemble des pays membres de l'OMC ont été invités à dresser la liste des secteurs du commerce des services qu'ils sont prêts à engager sur la voie de la dérégulation, c'est-à-dire les domaines qu'ils acceptent d'ouvrir aux prestataires étrangers à des conditions semblables à celles qui s'imposent aux prestataires nationaux. Ces propositions sont maintenant collationnées en préparation du marchandage des concessions qui s'appliqueront ensuite à tous les partenaires du système. L'ensemble du processus devrait être achevé début 2005. S'agissant de l'éducation, 31 pays, sur les 144 membres de l'OMC, ont fait part de leur intérêt pour un abaissement des obstacles commerciaux concernant les prestations de formation, quatre de ces pays, l'Australie, le Japon, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis d'Amérique, mentionnant explicitement, bien qu'en des termes très différents, l'enseignement supérieur.

CONFIANCE ET VALEUR – LES DEUX PRINCIPES IMPLICITES DE L'INTERNATIONALISATION

Pour comprendre les négociations en cours aujourd'hui, il est nécessaire de revenir sur le passé du système international, en particulier aux XIX^e et XX^e siècles.

Vers le milieu du XIX^e siècle, ce qu'on appelait le « concert des nations » désignait en fait les pays d'Europe ; ces pays connaissaient alors un même processus d'industrialisation reposant sur l'utilisation de l'acier, du charbon et de la vapeur et le développement des liaisons maritimes et ferroviaires qui, à partir de la Grande-Bretagne dans les années 1840, se sont élargies à toute l'Europe au cours des 30 années suivantes avant de s'étendre dans le monde entier au début du XX^e siècle. En tant que groupe de nations depuis longtemps enclines à disputes et à affrontements, les pays d'Europe ont reconnu à l'époque la nécessité d'un certain type de procédure afin d'harmoniser leur destin économique commun au lieu de mettre en avant leur identité politique particulière uniquement. Dans les années 1860, sur l'initiative de la France, et avec le soutien de la Grande-Bretagne, a été inventée la clause de la nation la plus favorisée afin de renforcer l'impact économique du développement industriel. Cette politique était basée sur la confiance, confiance dans les partenaires du concert des nations, d'une part, confiance dans la capacité propre de chaque pays à tirer profit de la concurrence, d'autre part. Mais aussi confiance en un avenir ouvert et dans la possibilité pour les gouvernements de prendre le risque de l'inconnu, c'est-à-dire des consé-

quences inattendues d'une communauté mondiale susceptibles de les affecter à long terme. La plupart des gouvernements européens étaient alors suffisamment confiants pour risquer leur attachement à la tradition en faveur de gains potentiels. Cette confiance prenait même valeur monétaire par l'utilisation de l'or comme étalon de mesure des échanges et d'évaluation de la réussite du commerce. Avec la NPF, l'étalon-or, en s'imposant à tous les pays, a permis l'ouverture des marchés européens à la concurrence étrangère ; cela a conduit à une réorganisation rapide de la production, des produits alimentaires aux produits manufacturés, qui devait transformer la société mondiale de la deuxième moitié du XIX^e siècle. Ce processus, cependant, n'a pas été toujours sans heurts, certains groupes d'individus et de pays voyant s'effriter des rôles et positions auparavant bien établis dans l'évolution vers un nouvel ordre mondial. Pour enrayer cet effritement, diverses entreprises coloniales furent alors encouragées afin de canaliser et de protéger les échanges commerciaux avec certains partenaires spécifiques : la France en Indochine, la Grande-Bretagne en Inde, par exemple, sans parler des régions conquises par la Russie en Extrême-Orient ou de la colonisation de l'Ouest aux États-Unis. Ce processus a également entraîné des mouvements nationalistes d'affirmation de l'identité, en particulier dans les États de création récente comme l'Allemagne et l'Italie. A long terme, ces réactions contre le libre-échange ont contribué à la Première Guerre mondiale : elles ont réduit à néant le processus mondial de changement et d'échanges pendant la plus grande partie du XX^e siècle. Pour les classes cosmopolites qui gouvernaient à l'époque, cependant, la mémoire de ces cinquante années est restée celle d'un âge d'or pendant lequel les individus, les capitaux et les marchandises pouvaient se déplacer librement et traverser les frontières, sans besoin d'un passeport ou d'un visa, et où l'utilisation de l'or comme valeur-étalon assurait la comparabilité des échanges commerciaux dans le monde entier.

A partir de 1918, l'histoire du XX^e siècle peut être interprétée comme l'effort répété de recréer les conditions de cet âge d'or ; d'un point de vue politique, afin d'empêcher la guerre, le concert des nations européennes devait être élargi à tous les pays du monde par la création de la Société des Nations, dont le secrétariat était basé à Genève. Cette tentative d'internationalisation, cependant, reçut un coup fatal lorsque le Congrès américain refusa de suivre le président Woodrow Wilson qui avait été à l'origine de l'organisation. Sur le front économique, l'or fut réinstitué comme valeur de référence, avec des conséquences désastreuses cependant lorsque son prix fut fixé à un niveau trop élevé, en particulier vis-à-vis de la livre sterling, restreignant ainsi le commerce à une époque de reconstruction tout en stimulant, par contre, les efforts de certains pays pour reprendre en main leur destin économique. La Seconde Guerre mondiale a été l'une des conséquences de ce processus.

Après 1945, les initiatives visant à assurer la stabilité du monde ont repris de plus belle, notamment avec la création de l'Organisation des Nations Unies et

de ses nombreux organismes spécialisés, l'UNESCO en particulier, mais aussi l'Organisation mondiale du commerce. Toutefois, immédiatement après la guerre, les superpuissances étaient réticentes à confier à une organisation mondiale des fonctions de contrôle et de facilitation du commerce ; encore une fois, une question de confiance en l'autre et dans l'avenir ! Elles se sont donc mises d'accord sur un traité couvrant seulement un aspect des échanges commerciaux, celui des droits de douane et des tarifs. C'est ainsi qu'a été signé et ratifié l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), sur la base duquel ont été organisés divers cycles de négociation afin de réduire les obstacles aux échanges internationaux constitués par les réglementations nationales protégeant les fournisseurs de biens et de produits. Et ce n'est que dans les années 90, pendant le Cycle d'Uruguay, qu'a finalement été créée l'Organisation mondiale du commerce sur la base des succès obtenus par le GATT en tant que forum de négociations.

Certains gouvernements ont pu considérer que l'approche globale proposée par les organisations des Nations Unies était trop lente et difficile à gérer, en raison du nombre de pays impliqués et de la diversité des situations dans chacun de ces pays. Les deux guerres mondiales nées en Europe en moins de cinquante ans soulignaient le rôle de la paix et de la stabilité pour que la région puisse se relever de ses ruines. Plusieurs approches ont été proposées pour extirper la haine et la méfiance en Europe de l'Ouest : des approches politiques, par exemple, afin d'aider les décideurs nationaux à élaborer et mettre en œuvre des réglementations, projets et programmes communs. C'est ainsi qu'a été créé le Conseil de l'Europe, avec son Assemblée composée de parlementaires représentant d'abord une vingtaine de pays et aujourd'hui 42 nations. Les liens économiques ont aussi été considérés dans l'après-guerre comme une voie possible au rétablissement de la confiance internationale. En conséquence, au début des années cinquante, les six pays qui avaient été au cœur des deux conflits mondiaux, la France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, ont réorganisé en un secteur unique d'activités multinationales les nombreuses entreprises capables de soutenir un effort de guerre, en particulier les industries du charbon et de l'acier. Cette Communauté européenne du charbon et de l'acier a posé les bases nécessaires, notamment du point de vue de la confiance, à l'institution du Marché commun en 1957 par le Traité de Rome, qui a étendu le libre-échange à l'ensemble des matières premières et des marchandises produites dans la région. Au niveau régional, la clause de la nation la plus favorisée était pleinement utilisée et, en conséquence, comme au XIX^e siècle, la mobilité a été accordée non seulement aux objets mais aussi aux capitaux et, ce qui est le plus important, aux personnes. Le lancement de l'Euro, et son utilisation formelle depuis janvier de cette année, ont repris le modèle du XIX^e siècle par l'institution d'une norme monétaire rendant également possible les comparaisons de valeur dans le domaine des biens et des services. Ce ne sont pas seulement les six pays partenaires des

années 50 mais 12 pays qui ont accepté la monnaie unique, les trois derniers pays de la communauté hésitant encore à abandonner leur propre devise : la livre anglaise, la couronne danoise et la couronne suédoise. Avec ses près de 400 millions d'habitants, cependant, le Marché commun, aujourd'hui l'Union européenne, est passé en cinquante ans d'une zone sinistrée à une aire de prospérité exerçant un effet d'attraction sur les pays voisins. L'Union est aussi maintenant un partenaire de premier plan dans le domaine du commerce qui, au sein de l'Organisation mondiale du commerce, intervient en tant qu'entité unique vis-à-vis de l'ensemble des autres gouvernements. Ce projet de libéralisation visant à contrer les tendances nationalistes a également été poursuivi dans d'autres régions, bien qu'à un degré d'intégration moins élevé, par exemple en Amérique du Sud avec le Mercosur ou le Pacte andin et en Amérique du Nord avec l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA).

L'ensemble de ces initiatives reposent sur une série de présupposés qui ne sont mentionnés dans aucune convention et dans aucun accord : ces présupposés constituent ce que j'appelle le développement de la confiance. Dans tous les exemples cités, passés et présents, il y a d'abord une volonté de coopérer, que ce soit au niveau inférieur de la convention ou au niveau plus élevé de l'accord. Les individus, les nations, les gouvernements reconnaissent, à côté d'eux, l'existence d'« autres », que ceux-ci soient des opposants ou des partenaires. La reconnaissance de l'autre est une condition préalable à tout dialogue. La deuxième étape de l'échange repose sur un travail de comparaison avec l'autre qui permet aux individus, aux nations, aux gouvernements de déterminer leurs points communs et leurs zones de différence du point de vue de l'identité et du comportement. Ces points communs peuvent ensuite servir de points de départ à une action conjointe, de lieux de rencontre en vue d'un développement commun, s'il existe un réel intérêt pour une telle coopération. A ce niveau, cependant, la définition d'approches communes n'implique pas la nécessité d'une modification du comportement des partenaires du dialogue : ils continuent à faire ce qu'ils ont fait jusqu'ici mais de manière parallèle ; ainsi se mettent en place, à long terme, des pratiques communes favorables au développement de la confiance à partir de la bonne volonté et des compétences de chacun. La troisième étape du développement de la coopération est celle de la compatibilité. Le travail de comparaison permet de dégager, au bout d'un certain temps, les domaines dans lesquels il est possible de réduire les insuffisances afin de parvenir, sur la base des pratiques communes, à une convergence de comportement, c'est-à-dire à un comportement acceptant d'intégrer le changement afin d'adapter son propre rythme aux besoins de l'autre. La quatrième étape de coopération, enfin, est celle de l'engagement, dans laquelle les partenaires, qu'il s'agisse d'individus, de gouvernements ou de nations, se mettent d'accord sur un but commun et adoptent des stratégies communes pour atteindre leurs objectifs. Afin de réussir, chacun des partenaires

doit pouvoir compter sur l'entière coopération des autres et sur leur pleine acceptation des objectifs définis en commun.

La « culture de convention » correspond aux deux premières étapes de la reconnaissance de l'autre et du travail de comparaison mutuelle qui conduisent à la mise en place de pratiques communes, comme dans le cas de la Convention de Lisbonne sur la reconnaissance des qualifications. La « culture d'accord » se rapporte aux étapes suivantes de la coopération, les étapes de compatibilité et d'engagement, au cours desquelles les partenaires acceptent de modifier leurs modes de comportement afin d'atteindre un but commun, comme dans le cas de l'AGCS qui exige des pays membres un engagement préalable afin d'obtenir une modification des normes d'échange qui affectera en profondeur la prestation de certains services spécifiques au niveau national, et ceci souvent de manière imprévue, au moins à long terme.

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, l'Europe s'efforce de mettre en place un modèle d'intégration faisant appel à ces deux « cultures », c'est-à-dire aux quatre étapes de développement de la coopération. Tel est le sens du Processus de Bologne. En juin 1999, 30 ministres de l'Éducation ont signé à Bologne, ville où siège l'*alma mater* de toutes les universités d'Europe, une déclaration dans laquelle ils indiquaient leur intention d'assurer, d'ici 2010, le développement d'un Espace européen de l'enseignement supérieur (EHEA). Le nombre de pays pouvant faire partie de cet « espace » était laissé ouvert et, en effet, trois nouveaux pays ont rejoint le Processus de Bologne en 2001 et plusieurs autres demanderont à y adhérer en septembre 2003 lors de la nouvelle réunion des ministres qui se tiendra à Berlin pour faire le point sur le développement de l'EHEA. Le contenu substantiel de l'EHEA a aussi été laissé ouvert : il n'existe en effet aucune définition de ce que doit être une Europe intégrée sur le plan académique. Si l'on se réfère à l'Union européenne, il pourrait s'agir d'une aire de libre circulation des connaissances et des travailleurs scientifiques, c'est-à-dire d'un espace dans lequel les étudiants auront la possibilité d'étudier dans n'importe quelle institution d'enseignement supérieur des pays participants, avec le soutien de leur pays d'origine ; un espace au sein duquel les enseignants et les chercheurs pourront être recrutés dans n'importe lequel des pays participants ; et un espace, enfin, dans lequel les employeurs et les autorités publiques reconnaîtront la valeur des qualifications obtenues dans l'ensemble des pays participants. La Déclaration de Bologne, cependant, ne propose pas un objectif aussi ambitieux, qui ne pourrait d'ailleurs qu'effrayer la plupart des universitaires et des décideurs politiques. Le texte indique plutôt les instruments de convergence pouvant conduire à l'EHEA et parvenir ainsi au plus grand dénominateur commun possible entre les systèmes d'enseignement supérieur des nations participantes. Il recommande, par exemple, le développement dans chaque pays d'un système d'enseignement supérieur à deux niveaux, avec une filière de licence (BA) d'au moins trois ans,

suivie par une filière de maîtrise (MA) d'une durée de trois ou quatre semestres, cela pour faciliter les comparaisons entre systèmes nationaux d'enseignement supérieur ; il recommande également l'utilisation d'un supplément au diplôme, c'est-à-dire d'un document de format européen explicitant le contenu de la formation obtenue dans divers pays ; il demande l'extension à toutes les institutions et à tous les niveaux de l'enseignement supérieur du Système européen d'unités capitalisables transférables (ECTS), afin de simplifier les procédures encourageant la mobilité entre institutions, pays ou types de formation, en prenant en compte notamment l'apprentissage tout au long de la vie parallèlement aux études universitaires traditionnelles ; en outre, il suggère le développement de la convergence entre les systèmes d'évaluation de la qualité des institutions d'enseignement en place dans les pays signataires ; il demande également la suppression de tous les obstacles administratifs à la mobilité des personnes et des idées ; enfin, il encourage le développement de la dimension européenne de l'enseignement universitaire.

En signant la Déclaration, les ministres ont exprimé officiellement l'intérêt de leur pays pour une utilisation commune de ces outils, même si chaque gouvernement poursuit en fait des stratégies assez différentes en ce qui concerne leur mise en œuvre. L'Italie, par exemple, a réorganisé en un an ses plus de 1 500 filières d'études traditionnelles d'une durée de cinq ans en programmes d'études sur le modèle 3 + 2, en adoptant très rapidement la structure licence/maîtrise, bien que sous un autre nom. L'Allemagne a avancé beaucoup plus lentement dans cette direction en encourageant simplement les universités à proposer une filière de type licence/maîtrise parallèlement à leurs programmes traditionnels d'enseignement. Toutefois, certaines universités, comme l'université Humboldt à Berlin, jugeant trop lourde la mise en place d'un système double, ont décidé de proposer aux étudiants uniquement des programmes de type licence/maîtrise. Aux Pays-Bas, le Parlement vient de débattre du passage à un système d'enseignement supérieur basé sur le modèle licence/maîtrise. Autrement dit, les pays conservent le choix des modalités d'utilisation des outils communs, ainsi que de leur propre rythme en ce domaine tout en favorisant la convergence au niveau européen et la mobilité accrue des personnes et des idées dans l'ensemble de la région, celle-ci s'étendant bien au-delà des frontières de l'Union européenne.

Au fil des ans, les universités d'Europe étaient parvenues à un certain degré de reconnaissance de leurs activités, au moyen notamment de nombreux programmes visant à encourager les projets conjoints d'enseignement et de développement de programmes communs, tout au moins dans les filières d'enseignement spécifiquement ouvertes aux étudiants étrangers, notamment dans le cadre du programme ERASMUS qui soutient l'échange de plus de 100 000 étudiants par an entre pays européens. La Déclaration de Bologne a considéré que ce processus de familiarisation des universités avec leurs besoins et méthodes réciproques

devait être soutenu pour que la comparabilité des services puisse réellement ouvrir la voie à une compatibilité d'action. La Déclaration a donc offert aux gouvernements la possibilité de s'engager dans un processus d'intégration à moyen terme (l'EHEA d'ici 2010) en les invitant vivement à adopter des orientations de développement similaires. Ces dernières ont encore été renforcées en mai 2001, à Prague, où les ministres de l'éducation ont souligné le fait que l'enseignement supérieur, y compris l'apprentissage tout au long de la vie, devait être considéré comme un bien public et que les étudiants avaient un rôle essentiel à jouer dans le changement social. Les ministres confirmaient ainsi les indications formulées précédemment dans la Déclaration de Bologne selon lesquelles l'intégration de l'enseignement supérieur européen ne pouvait être le fait des seuls gouvernements mais nécessitait le soutien et la créativité des institutions d'enseignement supérieur et de leurs membres, à savoir des étudiants, des enseignants et des personnels administratifs. Si les autorités publiques sont là pour assurer les conditions favorables au progrès académique, le développement intellectuel européen est l'affaire des universités qui doivent harmoniser leurs pratiques au niveau européen également.

En octobre 2002, par exemple, l'Association européenne de l'université a organisé à Zurich une conférence au sujet de l'ECTS en tant qu'outil d'intégration académique. Cette conférence, considérée officiellement comme un élément du processus de Bologne, a réuni environ 200 dirigeants d'universités, des représentants des gouvernements de l'ensemble des pays signataires, ainsi que des représentants des étudiants et des enseignants : les 300 participants se sont efforcés de déterminer comment passer des bonnes pratiques aux pratiques exemplaires en matière de transfert et d'accumulation des unités capitalisables en Europe, c'est-à-dire comment passer du plus petit au plus grand dénominateur commun. Les conclusions de la conférence devraient être intégrées dans les recommandations en vue de la poursuite de l'harmonisation des systèmes nationaux qui seront discutées lors du prochain sommet ministériel prévu en septembre 2003 à Berlin. Comme d'autres conférences s'inscrivant dans le prolongement de « Bologne », la réunion de Zurich a été préparée par des discussions menées à l'échelon national et, en ce qui concerne l'ECTS, par de très nombreuses visites d'institutions utilisant le système européen d'unités capitalisables et se heurtant à des problèmes dans l'extension du système à l'ensemble des programmes, ce processus influençant indirectement tous les aspects de leurs activités. En d'autres termes, la Déclaration de Bologne implique, du point de vue des institutions d'enseignement supérieur, un partenariat avec le gouvernement plutôt qu'une position de dépendance : les universités doivent avoir confiance dans les autorités et ces dernières doivent avoir confiance dans les universités ou dans les institutions équivalentes d'enseignement supérieur. Il en va de même pour les autres acteurs du processus : l'ESIB (Unions nationales d'étudiants

d'Europe), par exemple, participe pleinement au développement de l'EHEA, notamment par le lancement de discussions au niveau national et institutionnel et par l'organisation de colloques européens dont les résultats sont ensuite communiqués directement aux ministres. Ce processus implique également un avenir ouvert permettant à la bonne volonté des partenaires de mettre en œuvre leurs ambitions communes. Toutefois, il peut aussi en résulter une situation inconfortable pour certains dans la mesure où le mouvement doit demeurer constant : pour tous les acteurs du processus, chaque décision n'est qu'une nouvelle étape approximative sur la voie de l'EHEA.

Le processus de Bologne n'a en effet rien d'automatique dans la mesure où il repose à la fois sur le développement lent et progressif de la confiance et sur l'encouragement de propositions innovantes autour d'une définition ouverte, en développement, de ce que sera le futur Espace européen de l'enseignement supérieur. Il parie, d'une certaine manière, sur une approche de type « convention », dont il conserve essentiellement l'aspect de découverte continue de l'autre, jour après jour, mais en la portant au niveau d'un cœur commun, celui de la « culture d'accord », par la recherche constante du plus grand dénominateur commun. Les membres ont toute liberté, cependant, de s'engager selon leurs modalités propres sur la voie de l'objectif commun, bien qu'ils se soumettent à la contrainte consistant à utiliser un ensemble défini d'outils communs de développement. La conséquence en est que le monde de l'enseignement supérieur européen présente quelque peu l'aspect d'une jungle, plus intéressé par les idées nouvelles que par la mise en place d'un ordre stable. Le processus de Bologne constitue, par bien des aspects, une expérience dans le domaine des relations internationales. Cette ouverture est aussi ce qui fait sa force, comme le montre l'exemple des pays du sud-est de l'Europe : bien que non encore signataires de la Déclaration, ces pays ont décidé de réorganiser leur système d'enseignement supérieur sur la base de ses orientations, en adoptant une législation de l'enseignement supérieur qui soit « euro-compatible », c'est-à-dire en convergence avec l'évolution suscitée par la Déclaration dans les autres pays de la région.

Il semblerait, d'un point de vue sociologique, qu'il soit obligatoire de passer par les deux premières étapes pour développer une confiance véritable entre partenaires et que cette nécessité soit parfois oubliée par les partisans de l'intégration internationale, qu'il s'agisse des relations commerciales ou d'autres domaines. La chance de l'Europe est que, malgré sa fragmentation historique et politique, il existe un consensus fondamental sur ce qui constitue la culture commune de la région et sur ce que doit être le rôle de l'enseignement supérieur dans le développement social. Les étapes de la reconnaissance et du travail de comparaison sont déjà bien avancées parmi les 35 pays participant au processus de Bologne, bien qu'on puisse encore être surpris par le peu de connaissance que les universitaires moyens ont des systèmes éducatifs en place au-delà des fron-

tières nationales de leur pays. Cependant existe la reconnaissance de l'existence d'un terrain commun, ce qui n'est pas nécessairement le cas dans d'autres régions du monde. En d'autres termes, le fait de commencer par des accords lorsqu'une « culture de convention » n'a pas encore eu le temps de se développer, c'est-à-dire de chercher à mettre les partenaires « d'un même cœur » alors qu'ils ne se connaissent pas encore, entraîne toujours le risque d'aboutir à des résultats non désirés, certains partenaires se sentant contraints plutôt que soutenus dans leur processus d'adaptation au changement.

LES UNIVERSITÉS ONT-ELLES BESOIN DE L'AGCS ?

L'Association européenne de l'université n'est certainement pas, en tant qu'organisation, opposée au libre-échange. Et les Européens n'ont pas non plus, en général, de raisons de l'être, compte tenu de la création de richesses et du développement qui ont été rendus possibles par la mobilité croissante des marchandises, des capitaux et des personnes depuis 1945, à l'issue de la deuxième guerre mondiale, lorsque tant de villes, d'entreprises et d'infrastructures européennes étaient en ruines. Les réticences concernant l'inclusion de l'enseignement supérieur parmi les domaines couverts par l'Accord général sur le commerce des services ne portent pas sur la nécessité d'un renforcement des échanges internationaux, afin de parvenir à une communauté mondiale plus forte, car il s'agit là d'un objectif souhaitable, mais sur les conditions du développement de ces échanges. Deux points méritent plus particulièrement d'être abordés à ce propos.

Les services sont-ils identiques aux marchandises ? Au moment où le Cycle d'Uruguay approchait de son terme, il est apparu clairement que certains secteurs des échanges internationaux n'étaient pas couverts par les mesures de réduction des obstacles au commerce, dont l'adoption avait été encouragée par le GATT pendant de si nombreuses années. Comme ces secteurs, et notamment ceux du tourisme, des activités bancaires ou des assurances, jouent un rôle croissant dans le développement mondial, il semblait normal de leur appliquer les règles fondamentales ayant permis de libérer les échanges dans le secteur des marchandises, c'est-à-dire essentiellement la clause de traitement national et la clause de la nation la plus favorisée. Le présupposé était que les services étaient identiques aux marchandises et pouvaient être traités selon les mêmes modalités. Les uns et les autres, en effet, ont un prix reflétant un coût de production et dépendent de processus pouvant être protégés par les réglementations nationales et les tarifs douaniers.

Toutefois, il semble quelque peu maladroit de parler de producteurs de services et préférable d'utiliser un terme comme celui de prestataires de services. Pourquoi ? Parce qu'un service a une identité immatérielle, ce dont une marchandise est dépourvue. Un service, d'une certaine façon, requiert du consommateur

un type différent de confiance dans la validité de sa prestation que celui qui est attendu de l'acheteur d'un objet matériel.

Acheter un service revient à acheter un réseau de relations non encore activées, pour répondre à une demande. Par exemple, un touriste achetant un voyage organisé le long des sites historiques de la Route de la soie achète une certaine idée de ce qu'il espère découvrir en Chine et, pour satisfaire sa demande, il engage les services d'un réseau de personnes de bonne volonté telles qu'agents de voyage, hôteliers, guides de musée et chauffeurs de cars, dont les diverses compétences, en s'actualisant, contribueront à la réussite ou à l'échec de ses vacances. Les services impliquent une dimension temporelle, un délai de réalisation, qui n'est pas aussi important dans l'échange de marchandises. Les marchandises sont aussi le produit de compétences spécifiques mais ces compétences se sont actualisées dans le passé. La réalisation des services s'effectue normalement dans l'avenir et c'est pourquoi ils exigent un degré de confiance plus élevé. En outre, un service n'étant pas encore réalisé au moment où il est acheté, il est intéressant de constater que le consommateur semble d'autant plus prêt à payer un prix plus élevé pour ce service qu'il place une confiance plus grande dans la réalisation et dans la spécificité de l'activité attendue. Il existe, autrement dit, une marge subjective d'évaluation plus importante que dans le commerce des marchandises. Une autre manière d'envisager les services consiste à dire qu'ils représentent une offre potentielle de compétences (à activer), tandis que les biens matériels sont produits en fonction des exigences d'une demande existante (et résultent de compétences déjà activées). Les instruments élaborés à propos des marchandises peuvent-ils, par conséquent, s'appliquer directement aux services ? L'aspect de confiance supplémentaire, qui engage des valeurs immatérielles, subjectives, faisant pleinement partie des services fournis, ne doit-il pas être pris en compte ? Et donc, si mon analyse est correcte, les responsabilités des pourvoyeurs de services ne sont-elles pas différentes de celles des producteurs de marchandises ? N'y a-t-il pas, par conséquent, une différence intrinsèque entre la réglementation devant s'appliquer aux services, d'une part, et celle qui s'applique aux marchandises, d'autre part ? Est-il donc judicieux d'appliquer aux uns et aux autres des règles semblables ?

Le second point à analyser est le suivant : la confiance dans le processus de négociation est-elle justifiée ? En effet, pour pouvoir répondre de manière convaincante aux questions concernant la nature du processus, il est nécessaire que l'ensemble des partenaires contribue à la discussion, un peu comme dans le processus de Bologne. Les gouvernements, les institutions, les pourvoyeurs de services et les étudiants doivent participer à la définition de leur avenir commun. Si les gouvernements impliqués dans l'AGCS sont les mêmes que ceux qui adhèrent au processus de Bologne, tout au moins en Europe, c'est-à-dire les gouvernements ayant choisi la voie du partenariat comme meilleur moyen de développer

la confiance lors de la création de l'EHEA, il est raisonnable d'attendre d'eux un comportement identique dans le processus devant conduire à la mise en place d'une communauté mondiale de l'enseignement. Telle n'est pas pourtant l'approche adoptée par l'OMC qui, dans les négociations, s'appuie sur les ministères du commerce des pays membres. Et ces derniers consultent rarement leurs collègues des ministères les plus directement concernés par la fourniture des services en cause dans la négociation, les ministères de la Santé et de l'Éducation par exemple.

Ceci explique en partie les réactions suscitées par l'AGCS, notamment parmi les universités. Lorsque l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC), l'*American Council on Education* (ACE), le *Council for Higher Education Accreditation* (CHEA, États-Unis) et l'Association européenne de l'université (AEU) ont rédigé et signé une déclaration commune en septembre 2001, les quatre organisations, qui représentent environ 4 000 institutions d'enseignement supérieur, ont exprimé clairement le refus que l'enseignement supérieur soit inclus dans les services pour lesquels seront pris des engagements dans le contexte de l'AGCS. Pourquoi ? Parce qu'elles craignaient que le processus de consultation n'assure pas une participation effective des universités, alors que ces dernières demeurent les principales institutions pourvoyeuses d'enseignement supérieur, ce service ayant sa spécificité propre qui n'est pas nécessairement prise en compte dans les ambitions de l'AGCS.

La question du rôle potentiel de l'enseignement supérieur dans les négociations de l'AGCS a d'ailleurs été soulevée d'abord par les universités du Canada, pays où existent des pratiques bien établies en matière de consultation : à Ottawa, le ministère des affaires étrangères et du commerce international, s'interrogeant sur l'opportunité pour le Canada de s'engager sur la voie d'une plus grande libéralisation du commerce de l'éducation, a sollicité l'opinion du Conseil des ministères de l'Éducation et ces derniers ont soumis la question à l'Association des universités et collèges, leur partenaire habituel, en vue de préparer une déclaration à ce propos. A Washington et dans de nombreuses capitales européennes, cependant, les spécialistes des affaires commerciales se sont montrés moins coopératifs, comme si leur expérience en matière de libre-échange des marchandises les rendait automatiquement qualifiés à prendre des décisions comparables dans le domaine des services. Les ministères du Commerce ont donc rarement consulté leurs collègues des ministères de l'Éducation et ceci n'a pas permis de susciter un débat avec les pourvoyeurs eux-mêmes ou avec les organisations les représentant. La déclaration transatlantique des institutions d'enseignement supérieur de septembre 2001 était un moyen de rappeler que les institutions concernées en premier lieu sont les universités et que celles-ci doivent, en tant que telles, être parties prenantes de la discussion.

Il s'agissait, encore une fois, d'une question de confiance, de confiance dans les notions utilisées, de confiance dans leur définition, de confiance dans les

négociateurs, bref de la confiance reposant sur l'expérience passée et sur la reconnaissance des différences comme préalable à la convergence. Pour le dire autrement, dans le domaine de l'enseignement supérieur, des doutes existaient au sujet des bases éventuelles de la reconnaissance réciproque et de la comparabilité internationale : ces bases étaient-elles suffisantes pour passer à l'étape de la compatibilité et de l'engagement dans plus de 140 pays ? En effet, la compatibilité et l'engagement sont clairement requis par un accord visant à ouvrir l'avenir en fixant simplement les conditions de la croissance des échanges dans le domaine des services.

Les craintes de malentendu étaient encore aggravées par le flou du texte même de l'AGCS, notamment lorsque celui-ci, à l'article I.3, définit le type de services qui ne sont pas couverts par le processus de négociation, en particulier les services fournis par les États à leurs citoyens. En effet, si les institutions contrôlées par les gouvernements doivent être exclues du champ de l'accord, quel doit être le statut des universités privées remplissant une fonction publique ou, au contraire, des institutions publiques ayant créé des succursales privées afin de développer de nouveaux services d'éducation ? Un autre domaine demandant à être clarifié est celui des conséquences de l'accord pour les pays disposant d'un système d'enseignement supérieur peu développé, ce système étant souvent lié à l'affirmation de l'identité culturelle. L'AGCS pourrait-il aboutir au remplacement de services réputés mais inefficaces (tout au moins selon des critères économiques) par des solutions de rechange étrangères, bien conçues et plus économiques mais reposant sur des présupposés culturels très différents ? Autrement dit, l'ensemble des membres de l'OMC sont-ils prêts à soutenir le choc de la libéralisation dans un domaine comme l'éducation qui, comme celui de la culture, ne répond pas seulement à des besoins économiques mais reflète également identités collectives et spécificités nationales ?

La méfiance sur ces différents points pourrait être atténuée s'il existait une définition claire de ce qu'est la qualité dans l'enseignement supérieur. Si l'on entend par service un réseau de compétences non encore activées, de telles compétences, bien qu'elles soient considérées comme faisant partie du même ensemble et soient présentées sous le même nom partout, peuvent en fait varier selon le temps et le lieu. Comment évaluer la qualité d'un processus immatériel en cours de réalisation ? Avec un produit, au moins, les limites des compétences intervenues dans sa réalisation sont manifestes dans le produit lui-même et un jugement de qualité est donc beaucoup plus facile. En tant qu'associations d'institutions de l'enseignement supérieur, l'AUCC, l'ACE, le CHEA et l'AEU sont donc tout à fait prêtes à débattre et à parvenir à un accord au sujet des normes qui devront être utilisées pour que divers services éducatifs puissent être considérés comme suffisamment comparables pour entrer en concurrence sur le marché mondial. Ceci est essentiel pour protéger les étudiants, rassurer les parents

(qui, en général, règlent la note sous la forme de droits d'inscription ou d'impôts) et ouvrir la voie de la convergence aux enseignants, aux employeurs et aux différentes professions, en leur permettant ainsi de se référer à une certaine forme d'organisation dans le tourbillon de la mondialisation.

A Washington, en mai dernier, l'OCDE a organisé un Forum sur le commerce des services d'éducation et des experts ont expliqué qu'il s'agissait d'un processus sans risques et réversible, que les pays garderaient à tout moment le contrôle des concessions offertes et donc la capacité de déterminer dans chaque cas les modalités du service public et les normes de qualité. Les universités doivent-elles cependant se laisser convaincre puisque l'AGCS n'est pas une convention, permettant une approche ponctuelle, pas à pas, mais un accord prévoyant l'utilisation de la clause de traitement national et de la clause de la nation la plus favorisée pour gérer les situations imprévues ? Ces craintes ont en outre été renforcées par l'attitude de rejet des négociateurs officiels à l'égard des étudiants européens qui ont développé des arguments contre ce qu'ils appellent le risque de « marchandisation » de l'enseignement supérieur. Pour l'ESIB, en effet, l'éducation est un processus mettant en jeu des personnes, une relation particulière avec le savoir par l'intermédiaire de divers enseignants représentant chacun une approche unique. Le fait de considérer l'enseignement comme un produit prédéfini, une « marchandise », indépendamment de ses modalités de réalisation, priverait le processus éducatif de ce qui constitue son essence et transformerait l'enseignement en instruction. On peut s'opposer à une telle interprétation mais celle-ci ne peut certainement pas être rejetée d'emblée comme non pertinente comme cela a semblé être le cas lors du forum. L'enseignement supérieur se dirige-t-il vers un « programme mondial », de la même façon qu'on parle d'un « modèle mondial » de voiture, assemblé à partir de pièces détachées identiques fabriquées dans des pays différents (selon les opportunités en matière de coût) mais présenté différemment d'une région à l'autre, afin de donner au consommateur l'impression que la voiture a été fabriquée sur mesure pour lui ? Les universités doivent-elles s'inquiéter d'une possible industrialisation du savoir, pouvant aboutir à l'uniformisation, l'enseignement supérieur ayant traditionnellement reposé sur la différenciation, la liberté de l'enseignement et l'autonomie institutionnelle ? Non, répondent les experts de l'AGCS, car l'accord prévoira des dispositions assurant le développement de l'internationalisation, qui est l'objectif de ce processus.

Toutefois, ni à l'intérieur des divers gouvernements, ni parmi les nombreux pourvoyeurs de services éducatifs et ceux qui en bénéficient, on ne peut parler actuellement de confiance, tant à l'égard de la conception envisagée que du processus lui-même. Si la dynamique de la confiance repose sur la reconnaissance, la comparabilité, la compatibilité et l'engagement, alors la voie rapide vers l'internationalisation représentée par l'AGCS semble considérer à tort que la connaissance

de l'autre et la capacité à coopérer existent déjà et ont été mises à l'épreuve entre de nombreux pays de la communauté mondiale. Malheureusement peut-être, les institutions d'enseignement supérieur et les autorités publiques chargées du développement intellectuel ne semblent pas encore avoir atteint le stade d'une communauté d'apprentissage, le plus petit dénominateur commun, reposant sur la confiance personnelle et institutionnelle ouvrant la voie au consensus de groupe. Les possibilités de convergence n'ayant pas encore été explorées, les chances de réussite d'une évolution automatique vers une communauté de la connaissance, le plus grand dénominateur commun, restent faibles. Autrement dit, le monde de l'éducation n'est pas encore prêt à un démantèlement rapide des systèmes nationaux de protection des services académiques. Si l'AGCS était mis en œuvre rapidement, le risque serait grand de voir certains pourvoyeurs tirer parti des faiblesses implicites mais évidentes de plusieurs systèmes d'éducation pour leur substituer de nouveaux services d'éducation, sans aucune garantie de confiance à long terme des consommateurs quant à la pertinence de ces nouveaux « produits ». En cas de déception de ces derniers, les nouveaux pourvoyeurs pourraient être accusés d'impérialisme.

Ce ne serait pas là le meilleur moyen d'assurer le développement de l'internationalisation comme chemin vers la paix. L'AGCS, autrement dit, ne constitue qu'un outil, dont les modalités de haut en bas pourraient être prématurées. La nécessité, cependant, d'une meilleure compréhension, d'un renforcement des échanges d'idées et de personnes pour permettre à la planète d'éviter de nouveaux conflits mondiaux, demeure aussi fondamentale aujourd'hui qu'elle l'était en 1945. Par conséquent, si nous ne pouvons encore être « d'un même cœur » et nous engager dans des accords, la méthode de l'UNESCO nous reste ouverte : celle des conventions favorisant le développement de références communes. Cette approche, il est vrai, s'est révélée assez lente du point de vue de l'abaissement des frontières tant intellectuelles qu'administratives. Et les conventions ne doivent pas servir de prétextes à l'inaction, au détriment de la réforme, bien que ceci dépende souvent moins des conventions elles-mêmes que de la volonté des signataires d'aller de l'avant. Le GATT a permis de rapprocher les différents marchés du monde, en en faisant même une zone économique commune, processus que l'on désigne généralement du nom de « mondialisation ». Si l'on réfléchit à l'expérience européenne, qui permet aujourd'hui la libre circulation des biens, des personnes et des capitaux à l'intérieur d'une communauté d'environ 400 millions de citoyens, la nécessité d'un Espace européen de l'enseignement supérieur peut être interprétée comme le produit tardif des échanges croissants qui ont lieu dans d'autres domaines. Les gouvernements d'Europe, déjà liés entre eux par des milliers d'autres types de contacts et de contrats, peuvent aujourd'hui envisager de donner un fondement commun à des activités qui avaient jusqu'ici toujours été considérées comme particulières à chaque pays : la culture et l'édu-

cation. C'est peut-être pourquoi la Déclaration de Bologne est l'expression d'un processus intergouvernemental plutôt que d'un programme d'intégration géré par une entité supranationale comme la Commission européenne de Bruxelles, qui serait issu d'un accord international.

Au niveau mondial, l'ensemble des gouvernements pourraient reconnaître qu'ils font déjà partie d'une entité économique qui devrait être complétée par la liberté du commerce des services. L'engagement en faveur de l'éducation se traduirait ensuite par une politique internationale de la culture s'appuyant sur le degré de participation existant dans d'autres domaines des échanges commerciaux. Pour suivre le modèle européen, la méthode des conventions pourrait être renforcée par la suite au moyen de stratégies s'inspirant du Processus de Bologne dans lequel une approche ponctuelle, pas à pas, est aussi utilisée pour développer la compatibilité et favoriser l'engagement à l'égard de procédures devant aboutir à un plus grand dénominateur commun et dans lequel la confiance se mesure au niveau de partenariat proposé à tous les acteurs par les gouvernements, c'est-à-dire les autorités qui soutiennent l'UNESCO ou l'AGCS et leur action très différente en faveur de l'internationalisation.

CONCLUSION PROVISOIRE

Les deux cultures représentées par l'UNESCO et l'AGCS peuvent exister l'une à côté de l'autre mais elles peuvent aussi se relayer, ce qui n'a rien d'étonnant puisque les accords constituent un type particulier de conventions. Dans cet article, nous nous sommes efforcés de montrer les liens existant entre les deux approches, dans la mesure où elles tendent vers un même objectif, l'internationalisation – qu'elles cherchent à atteindre au moyen d'instruments différents mais complémentaires, les conventions utilisant une approche de bas en haut alors que les accords font appel à un cadre de références plutôt orienté de haut en bas. Toutefois, tant que les acteurs de la scène éducative ne manifestent pas un degré suffisant de confiance réciproque, ou de confiance dans leurs services respectifs, tant que n'existe pas une volonté confirmée de parvenir à une communauté de la connaissance, les deux cultures peuvent être opposées : en effet, la reconnaissance et la comparabilité des divers systèmes d'enseignement supérieur, nationaux ou autres, représentent une étape nécessaire de la coopération avant que les pays ne puissent s'engager vers la compatibilité d'action requise par l'AGCS. Une fois achevées les deux premières étapes de la coopération, les procédures de l'AGCS pourraient être appliquées, en mettant à profit la confiance entre les acteurs devenus alors des partenaires dans le domaine de l'enseignement supérieur. D'autres activités de bas en haut pourraient également être conçues parallèlement à ces procédures, ou bien à la place des politiques de libre-échange, comme le montre le Processus de Bologne en Europe, qui se propose de parvenir

à l'objectif à long terme d'une aire académique commune en mettant à profit la créativité de chacun des partenaires s'engageant dans une entreprise commune.

Les universités, donc, ont-elles besoin de l'AGCS ? Pas pour le moment, afin d'éviter d'aggraver par la méfiance les craintes d'une communauté de l'enseignement qui n'est pas encore prête à devenir une communauté internationale de l'enseignement. Il s'agit là d'une réponse provisoire tant qu'un grand nombre des questions précédemment évoquées n'ont pas reçu de réponse satisfaisante ; et les universités doivent être parties prenantes de la discussion à ce sujet. Une fois résolues ces questions, la voie rapide de la libéralisation du commerce pourrait même se révéler la bonne route vers la mondialisation intellectuelle et une société planétaire du savoir.

Tendances et modèles de l'assurance internationale de la qualité de l'enseignement supérieur en relation avec le commerce des services d'éducation

Dirk van Damme

Universiteit Gent, Belgique

RESUMÉ

Le commerce des services d'enseignement supérieur, sous ses formes diverses et multiples, dépasse et remet en cause les cadres réglementaires nationaux de l'enseignement supérieur, y compris les systèmes nationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation. De nouvelles formes internationales d'assurance de la qualité et d'accréditation constituent donc des éléments essentiels de régulation d'un marché international de l'enseignement supérieur de plus en plus orienté vers le commerce des services d'éducation. Dans cet article sont analysés quatre modèles de développement de l'assurance internationale de la qualité : 1) le renforcement des capacités des systèmes nationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation ; 2) la promotion de l'assurance de la qualité transfrontières et la reconnaissance mutuelle de l'assurance de la qualité et de l'accréditation ; 3) le développement d'une méta-accréditation de l'assurance de la qualité et d'organismes d'accréditation à l'échelon international et mondial ; 4) la mise en place de programmes internationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation. Les stratégies et développements actuels dans le domaine de l'assurance internationale de la qualité sont rapportés à ces quatre modèles et analysés en relation avec la question du commerce des services d'éducation.

INTRODUCTION

Le commerce des services d'enseignement supérieur est aujourd'hui une réalité et l'on prévoit une croissance très importante de ce secteur au niveau mondial. Le commerce des services éducatifs recouvre des réalités extrêmement

diverses et complexes allant de la mobilité internationale des étudiants à l'émergence des prestataires de cyberformation en passant par la création de campus satellites dans des pays étrangers et le développement d'établissements privés d'enseignement supérieur à but lucratif. Ces développements dépassent et remettent en cause les cadres réglementaires nationaux de l'enseignement supérieur, y compris les systèmes nationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation. La question que nous souhaitons aborder dans cet article est celle des nouveaux modes internationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation qui se mettent en place aujourd'hui afin de contrôler le développement du commerce international des services d'enseignement supérieur. En effet, l'assurance de la qualité et l'accréditation apparaissent comme des éléments essentiels de régulation dans un marché international de l'enseignement supérieur de plus en plus orienté vers le commerce des services d'éducation. Des régimes internationaux solides d'assurance de la qualité sont nécessaires non seulement pour sauvegarder les droits fondamentaux des apprenants en tant que consommateurs mais aussi pour défendre les valeurs académiques au sens large et les caractéristiques fondamentales du système universitaire/scientifique dans un contexte marqué par l'inadéquation croissante des cadres réglementaires nationaux.

Nous distinguerons quatre modèles possibles de développement de systèmes internationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation :

- Le premier modèle part des systèmes et organismes nationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation existants et s'efforce de les renforcer pour répondre aux défis internationaux posés par l'expansion de l'éducation transnationale et du commerce des services de l'enseignement supérieur. Il s'agit du modèle dominant aujourd'hui et de nombreux développements en cours actuellement peuvent lui être rapportés. Ce modèle, par conséquent, est aussi celui qui a été le plus fréquemment analysé. Nous opérons une distinction entre une stratégie visant à accroître la convergence par le biais de la coopération internationale (1a) et une stratégie visant à ouvrir les dispositifs nationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation existants aux formes « sans frontières » et commercialisables de l'enseignement supérieur comme l'enseignement supérieur transnational, les prestataires privés, l'enseignement à distance et la cyberformation (1b). La première stratégie cherche à promouvoir la mise en réseau et la coopération entre les organismes nationaux avec l'idée que le développement de la communication et des échanges conduiront à une sorte de convergence des systèmes et à une évaluation comparative au niveau international de normes et de méthodologies fiables ; la deuxième vise à transformer les cadres d'assurance de la qualité et d'accréditation existants afin de leur permettre de couvrir aussi les nouveaux développements, qui sont particulièrement pertinents dans une perspective commerciale.

- Le second modèle porte le travail en réseau et les échanges au niveau d'une véritable coopération, par exemple dans le cadre de projets transfrontières d'évaluation de la qualité, et au moyen d'accords formels ou informels de reconnaissance mutuelle entre organismes et pays, souvent à la suite d'accords sur l'équivalence des diplômes ou la mobilité des étudiants et le transfert d'unités capitalisables.
- Le troisième modèle vise au développement d'un mode de validation ou de méta-accréditation des systèmes et d'organismes d'assurance de la qualité à partir d'un cadre conceptuel et d'un ensemble de normes méthodologiques garantissant une évaluation fiable de la qualité. La méta-évaluation pourrait aboutir à une reconnaissance formelle ou éventuellement à une « certification » de chacun des organismes concernés et, par la suite, à une reconnaissance internationale formelle des activités d'assurance de la qualité ou d'accréditation menées par ces organismes.
- Enfin, le quatrième modèle est celui du développement de véritables dispositifs internationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation.

Le premier modèle est certainement aujourd'hui le modèle dominant mais des développements et des expériences ont lieu aussi actuellement en relation avec les autres modèles. Dans cet article, nous mettons en évidence les développements pertinents et examinons certaines évolutions prometteuses. Nous évaluons la pertinence de chaque modèle et les opportunités qu'il offre mais aussi ses insuffisances et ses faiblesses du point de vue du commerce des services d'enseignement supérieur.

MODÈLE 1A – RENFORCER LES CAPACITÉS DES SYSTÈMES NATIONAUX D'ASSURANCE DE LA QUALITÉ ET D'ACCRÉDITATION : PROMOUVOIR LA CONVERGENCE

Dans ce premier modèle, les systèmes nationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation sont conçus comme la seule forme légitime d'assurance de la qualité. Malgré les importantes différences qui distinguent leurs modes de fonctionnement respectifs, ces systèmes nationaux sont considérés comme capables de faire face aux nouveaux développements tout en sauvegardant les intérêts nationaux et en protégeant la diversité dans le domaine de l'assurance de la qualité. Les insuffisances de ces systèmes nationaux à l'égard de l'enseignement supérieur sans frontières, de la cyberformation et de l'enseignement transnational sont reconnues mais, pour les défenseurs de ce modèle, ces insuffisances peuvent être surmontées en renforçant les capacités des organismes d'assurance de la qualité et d'accréditation à faire face à ces développements. Ce modèle est probablement le modèle dominant aujourd'hui. Dans ce qui suit, nous présentons un aperçu du développement des systèmes nationaux d'assurance de la qualité et

d'accréditation, nous analysons la convergence et la diversité de ces systèmes, nous examinons la capacité des systèmes nationaux à contribuer à la réglementation du commerce des services de l'enseignement supérieur et nous évoquons un certain nombre d'initiatives visant à améliorer la couverture par les organismes nationaux de l'enseignement supérieur transnational, de l'enseignement à distance et de la cyberformation.

Depuis la création du premier organisme d'assurance de la qualité dans les années 80, l'assurance de la qualité est devenue un objectif central des politiques gouvernementales et un important mécanisme de contrôle des systèmes d'enseignement supérieur dans le monde entier. La qualité a été, sans aucun doute, le concept central et l'axe principal ayant guidé l'activité des établissements et des gouvernements dans le domaine de l'enseignement supérieur au cours des années 90. De nombreux pays ont mis en place des dispositifs nationaux d'assurance de la qualité ou y travaillent actuellement. Il n'existe encore aucun annuaire international, ou base de données, recensant les organismes d'assurance de la qualité et d'accréditation existants mais des tentatives d'inventaire sont en cours actuellement. Le *Council for Higher Education Accreditation* (CHEA), par exemple, dispose d'une « base internationale de données » sur les organismes et systèmes d'assurance de la qualité et d'accréditation existant dans le monde. Les organismes nationaux sont en outre regroupés dans divers réseaux et associations. Le Réseau international des organismes de promotion de la qualité en enseignement supérieur, (*International Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education – INQAAHE*) est l'association la plus représentative et regroupe des organismes du monde entier. Ce réseau a mis en place un projet de collecte détaillée d'informations sur le statut et les activités de ses membres, ainsi que sur leurs méthodes, critères et normes d'assurance de la qualité. Les données recueillies fournissent une vue d'ensemble des caractéristiques et des activités des organismes nationaux d'assurance de la qualité du monde entier. Il existe aussi, à côté de l'INQAAHE, quelques réseaux régionaux d'organismes d'assurance de la qualité comme le Réseau européen d'assurance de la qualité dans l'enseignement supérieur (*European Network for Quality Assurance in Higher Education – ENQA*). Ces réseaux mènent diverses activités visant à promouvoir la compréhension mutuelle et l'échange d'idées, à favoriser le professionnalisme en matière d'assurance de la qualité et à susciter éventuellement le développement d'approches et de méthodologies communes.

Convergence et diversité des systèmes nationaux d'assurance de la qualité

L'imitation transnationale des modèles et cadres d'assurance de la qualité et les activités d'échange mutuel et de coopération des réseaux ont favorisé une convergence internationale accrue des systèmes nationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation. Dès 1994, van Vught et Westerheijden signalaient l'émergence d'un « modèle général d'évaluation de la qualité de l'enseignement

supérieur ». El-Khawas (1998) fait état, elle aussi, d'une convergence et de l'apparition d'un consensus. La période actuelle d'expérimentation devrait céder la place, à son avis, à une phase de stabilisation des structures et de normalisation des pratiques. Woodhouse (1996) déduit également de la proximité des approches et des méthodologies une tendance à un renforcement de la convergence internationale. Selon son analyse, la mondialisation de l'enseignement supérieur va encore renforcer le processus de convergence internationale des systèmes et mécanismes d'assurance de la qualité. Cette tendance à la convergence est clairement perceptible dans les activités actuelles des organismes d'assurance de la qualité et d'accréditation, par exemple dans l'introduction d'évaluateurs étrangers dans les commissions d'évaluation par les pairs ou dans l'évaluation comparative au niveau international des procédures et normes d'évaluation de la qualité.

Comme d'autres conséquences de la mondialisation, ce processus de convergence et de transfert de politiques présente à la fois des effets bénéfiques et d'autres effets potentiellement négatifs. Les milieux de l'enseignement supérieur et de l'assurance de la qualité sont fortement préoccupés par la question de la diversité culturelle dans les systèmes d'assurance de la qualité et craignent que la mondialisation n'aboutisse à l'imposition d'un modèle uniforme d'accréditation. Certains s'inquiètent des dangers que pourrait entraîner l'exportation des systèmes d'assurance de la qualité et d'accréditation du monde industrialisé vers les pays en voie de développement et se déclarent favorables à la mise en place de dispositifs simplifiés dans ces pays (Vedder, 1994 ; Lim, 1999). Il est en effet loin d'être certain qu'un modèle adapté à un pays ou à une région puisse convenir également à la situation académique d'un autre pays. Pour pouvoir utiliser les expériences internationales en matière d'assurance de la qualité, il est important de sélectionner les éléments susceptibles de s'intégrer dans la culture nationale et les caractéristiques du système universitaire national (Harman, 1998b). La diffusion rapide du modèle anglo-saxon d'accréditation dans les pays en voie de développement et en Europe de l'Est, par exemple, risque de rester au stade de la simple imitation, sans que soit suffisamment pris en compte le contexte historique et culturel dans lequel s'inscrit ce modèle. L'importation d'un modèle sur la base de la réussite apparente du système d'enseignement supérieur du pays d'origine de ce modèle est un choix risqué pouvant aboutir à une forme d'« impérialisme culturel » ou de « dépendance ».

Le débat sur la convergence et la diversité des systèmes nationaux d'assurance de la qualité est, bien entendu, tout à fait pertinent du point de vue de la question du commerce des services d'enseignement supérieur. Les systèmes nationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation ne peuvent contribuer de manière significative à la réglementation de l'enseignement supérieur transnational que s'ils sont suffisamment comparables et mutuellement compatibles. Envisagée de ce point de vue, la tendance actuelle à la convergence est importante mais

sans doute encore pas assez forte. Les écarts entre systèmes sont encore trop marqués pour pouvoir répondre à la demande de régulation d'un marché international de l'enseignement supérieur de plus en plus orienté vers le commerce des services d'éducation. La divergence des systèmes reste en fait très grande, même entre les pays présentant des situations économiques, sociales et politiques assez semblables, comme les pays nordiques (Smeby et Stensaker, 1999) ou les pays d'Amérique latine (Kells, 1996). Lorsque l'on compare les régimes d'assurance de la qualité, les différences, plutôt que la convergence, semblent dominer le tableau (Dill, 2000). Les facteurs de divergence les plus importants entre les systèmes nationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation portent notamment sur : 1) la définition même du concept de qualité ; 2) le but et les fonctions de l'assurance de la qualité, en particulier l'équilibre entre les fonctions internes (amélioration) et les fonctions externes (évaluation, responsabilité et transparence, pilotage et financement, accréditation et reconnaissance) ; 3) les méthodologies utilisées dans l'assurance de la qualité et l'accréditation. Les autres facteurs importants de divergence au niveau international concernent entre autres : le type d'organisme ou de service responsable ; le statut institutionnel et les parties prenantes, le caractère volontaire ou obligatoire de la participation ; l'accent mis sur la recherche ou sur l'enseignement et l'apprentissage, ou une combinaison des deux ; la préférence accordée à l'évaluation des programmes d'études ou des établissements ; le mode de notification (confidentiel, public, y compris sous formes de classement des établissements) ; la diversité des activités de suivi (Harman, 1998a ; van Vught et Westerheijden, 1994b).

Compte tenu de la grande diversité des systèmes nationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation, un processus de convergence est évidemment nécessaire pour que ces systèmes nationaux deviennent capables de réguler l'enseignement supérieur international. Le travail en réseau, la coopération et les échanges mutuels contribuent déjà à ce processus mais le degré de convergence ainsi atteint ne semble pas suffisant pour soutenir le rythme de la croissance de l'enseignement transnational. C'est la raison pour laquelle des initiatives ont été prises dans certaines parties du monde pour accélérer le processus de convergence et accroître la comparabilité et la compatibilité des systèmes nationaux d'assurance de la qualité.

L'exemple le plus manifeste de ce type d'initiatives est le processus initié en Europe par la Déclaration de Bologne de juin 1999. La Déclaration de Bologne vise à créer un espace européen de l'enseignement supérieur, afin d'encourager la mobilité des citoyens, de favoriser leur intégration sur le marché du travail et d'accroître la compétitivité internationale de l'enseignement supérieur européen. Outre l'introduction d'un cadre commun en matière de diplômes notamment, ces objectifs doivent être atteints par la « promotion de la coopération européenne en matière d'évaluation de la qualité, dans la perspective de l'élaboration de

critères et de méthodologies comparables ». La Déclaration de Bologne se situe dans le droit fil d'initiatives antérieures visant à promouvoir la coopération dans le domaine d'assurance de la qualité, comme le projet pilote européen du milieu des années 90 et d'autres initiatives prises dans le cadre du programme SOCRATES. Le Conseil des ministres de l'Union européenne a formulé en 1998 une Recommandation sur la coopération européenne plus particulièrement axée sur la création du Réseau européen d'assurance de la qualité dans l'enseignement supérieur (ENQA) mentionné plus haut.

L'expérience européenne montre combien il est difficile de parvenir à la convergence dans le domaine de l'assurance de la qualité et de l'accréditation, même dans un contexte où les États nationaux se sont engagés de manière générale à encourager la convergence des systèmes d'enseignement supérieur. Le projet pilote européen a abouti plus à un partage d'expériences en matière d'évaluation externe de la qualité qu'au développement d'approches réellement comparables au niveau international. Et même à l'intérieur du processus de Bologne, les progrès sont restés assez peu importants, en raison de fortes sensibilités nationales et du refus général d'une approche européenne uniforme, et aussi du fait d'un désaccord sous-jacent sur la question de savoir si un système d'accréditation est approprié et souhaitable.

En 2000, l'Association des universités européennes (CRE, puis EUA) a lancé un projet sur l'accréditation soutenu par la Commission européenne dans le cadre du programme SOCRATES. Ce projet a abouti à la formulation d'une série de principes pour le développement de modèles européens d'accréditation et à une liste de stratégies possibles (Sursock, 2000). Pour les partisans d'une accréditation européenne, la légitimité et la crédibilité internationales des nouveaux diplômes de licence et de maîtrise introduits dans de nombreux pays à la suite de la Déclaration de Bologne nécessitent l'établissement de systèmes transnationaux d'accréditation. Ce point de vue, cependant, est vivement controversé. Deux réunions importantes qui se sont tenues en 2001, le « séminaire de validation » du projet de la CRE à Lisbonne et la Convention de Salamanque des établissements européens de l'enseignement supérieur, ont révélé l'absence de consensus et de soutien à une approche européenne commune dans le domaine de l'assurance de la qualité et de l'accréditation. La conférence ministérielle, qui a eu lieu à Prague en mai 2001, est restée très prudente sur le sujet en se contentant, de manière assez diplomatique, d'appeler au développement de la coopération dans le domaine de l'assurance de la qualité.

De nombreux observateurs considèrent cependant que les questions d'assurance de la qualité et d'accréditation sont encore à l'ordre du jour du processus de Bologne et feront partie des thèmes principaux qui seront abordés lors de la convention de l'enseignement supérieur, prévue à Graz en mai 2003, et de la conférence ministérielle de Berlin, qui aura lieu en septembre 2003. En prépara-

tion, l'Association des universités européennes a lancé deux projets importants, l'un sur la « culture de la qualité » à l'intérieur des établissements et l'autre sur l'évaluation transnationale de la qualité dans certaines disciplines particulières, pour lesquels elle a réussi à obtenir un financement du programme SOCRATES. Et l'ESIB, syndicat européen d'étudiants qui joue un rôle très actif dans le processus de Bologne, continue à affirmer le caractère indispensable de l'assurance européenne de la qualité pour la constitution d'un espace européen de l'enseignement supérieur. On observe donc quelques signes de progrès, à côté d'autres signes témoignant de la persistance des différends ou même d'une certaine résistance.

La discussion sur la convergence dans l'assurance de la qualité est compliquée par les désaccords existant à propos de l'accréditation ; certains rejettent la convergence internationale parce qu'ils n'acceptent pas l'accréditation et inversement. Un bon exemple de ce type d'attitudes est fourni par un article récent, rédigé avec le soutien des organismes d'assurance de la qualité des pays nordiques, sur les limites et les insuffisances du modèle d'accréditation en Europe qui affirme en conclusion qu'il n'est pas prouvé que la mise en place d'un système unifié d'accréditation renforcerait la compétitivité de l'enseignement supérieur européen sur le marché mondial de l'éducation (Hämäläinen *et al.*, 2001 ; Kälvmemark, 2001). Des développements intéressants en matière d'accréditation sont néanmoins en cours en Europe mais la plupart d'entre eux ne dépassent pas les frontières des États membres. Un exemple manifeste de ce point de vue est celui de l'Allemagne où l'introduction des programmes de licences et de maîtrise s'est accompagnée en 1998 de la mise en place d'un système d'accréditation. Des systèmes nationaux d'accréditation ont aussi été créés ou sont en cours de développement en Finlande, en Norvège, en Autriche, en Espagne, en Italie et dans d'autres pays. Les Pays-Bas disposeront de leur propre organisme d'accréditation à la fin 2002. La communauté flamande de Belgique présente un cas intéressant : elle a en effet fait savoir qu'en raison de sa taille, il ne lui était pas possible de développer un système d'accréditation indépendant et que l'accréditation devrait donc être assurée à l'échelon international. La Flandre, par conséquent, va coopérer avec les Pays-Bas. Dans cette perspective, mais aussi afin d'élargir l'initiative à d'autres pays européens, les Pays-Bas et la Flandre ont créé une « Initiative conjointe pour la qualité ». Lancée à l'occasion d'une réunion à Maastricht en septembre 2001, cette initiative vise à développer une coopération intensive entre les organismes d'assurance de la qualité et d'accréditation d'un certain nombre de pays européens, notamment en vue de la réalisation d'évaluations conjointes ou de la définition de normes communes pour les diplômes de licence et de maîtrise, ceci afin de favoriser la convergence. L'Initiative conjointe pour la qualité est plus fortement orientée vers la convergence et la coopération structurelle que le réseau ENQA. Les ministres hollandais et flamand à l'origine de cette initiative espèrent qu'à long terme, cette coopération pourra aboutir à

l'intégration structurelle des systèmes d'accréditation en un cadre commun pour une partie au moins des pays de la Déclaration de Bologne, mais avec une forte valeur d'exemplarité pour l'ensemble du processus de Bologne.

Il reste à voir si de tels développements de la coopération internationale entre systèmes d'assurance de la qualité et de la convergence des dispositifs d'assurance de la qualité en Europe aboutiront à un degré suffisant de comparabilité et de compatibilité mutuelle pour répondre aux besoins de régulation d'un espace européen intégré de l'enseignement supérieur et d'un marché mondial libéralisé de l'enseignement supérieur. L'analyse des progrès de la convergence des systèmes d'assurance de la qualité et d'accréditation dans le processus de Bologne, présentée dans le rapport de suivi préparé pour les conférences de Salamanque et de Prague (Haug et Tauch, 2001), montre que des pas en avant ont été accomplis mais elle révèle aussi la persistance des disparités entre les développements nationaux. Le caractère encore hautement diversifié du système européen d'organismes nationaux d'assurance de la qualité ne constitue pas seulement un obstacle du point de vue du développement ultérieur du processus de Bologne mais aussi du point de vue de la capacité générale du système européen d'assurance de la qualité à remplir un rôle de régulation du commerce des services d'enseignement supérieur.

Bien qu'ils ne soient probablement pas aussi visibles et significatifs que les développements intervenus au niveau européen, d'autres exemples illustrant la tendance à une plus grande convergence des systèmes d'assurance de la qualité et d'accréditation peuvent aussi être mentionnés. Les accords régionaux de libre-échange et d'autres formes de coopération et d'intégration économique internationale semblent créer un environnement propice au développement de la coopération dans le domaine de l'assurance de la qualité et de l'accréditation de l'enseignement supérieur. Le développement de l'assurance de la qualité et de l'accréditation à Mexico sous l'effet de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en est un bon exemple. La reconnaissance des qualifications professionnelles et la libre mobilité des professions au sein de l'ALENA ont favorisé le développement de la coopération entre les organismes américains et mexicains d'accréditation et la création d'organismes mexicains sur le modèle de leurs homologues des États-Unis (Figuerola, 1996 ; Didou Aupetit, 2000). La coopération et, dans une certaine mesure, la standardisation des procédures d'évaluation de la qualité sont apparues comme nécessaires pour répondre à la mobilité professionnelle favorisée par l'ALENA. En Amérique latine, le MERCOSUR semble viser des objectifs semblables, en favorisant la coopération dans le secteur de l'éducation, la reconnaissance des diplômes et la coopération en matière d'assurance de la qualité et d'accréditation (Busnelli, 2000 ; Ascher, 2002a).

En Asie également, la coopération internationale et l'accord de libre-échange APEC (Coopération économique Asie-Pacifique) favorisent les transferts de politi-

ques et la coopération, et donc la convergence, dans le domaine de l'assurance de la qualité et de l'accréditation de l'enseignement supérieur. La question de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles des ingénieurs et des architectes notamment a mis la coopération dans le domaine de l'accréditation à l'ordre du jour du troisième domaine de coopération au sein de l'APEC, celui de l'éducation. La coopération dans l'enseignement supérieur en général et, en particulier, le développement du programme UMAP (*University Mobility in Asia and the Pacific*) pour la mobilité des étudiants et d'un programme apparenté de transfert d'unités capitalisables (UCTS) favorisent également le développement de la coopération internationale dans le domaine de l'assurance de la qualité dans la région Asie-Pacifique.

Toutefois, comme en Europe, les tendances au renforcement de la convergence des systèmes d'assurance de la qualité et d'accréditation se heurtent à certaines résistances. Différents pays craignent une perte de souveraineté nationale dans certains domaines qu'ils considèrent comme essentiels pour la sauvegarde des orientations particulières des politiques nationales et l'assurance de la qualité et l'accréditation relèvent sans aucun doute d'un tel domaine. Knight et De Wit (1997), par exemple, soulignent les fortes préoccupations qui s'expriment dans les pays d'Asie-Pacifique au sujet de l'uniformisation et de l'imposition des normes occidentales. Les pays qui travaillent actuellement au développement de systèmes nationaux d'assurance de la qualité ou d'accréditation cherchent à s'inspirer des systèmes déjà en place ailleurs mais les transferts de politiques en ce domaine posent aussi certaines difficultés et certains défis, notamment du point de vue des sensibilités nationales et culturelles, comme le montrent Billing et Thomas (2000) à propos de la Turquie. On peut donc certainement parler d'une sensibilisation accrue mais non d'une reconnaissance bien comprise de la nécessité de la convergence et de l'harmonisation des dispositifs d'assurance de la qualité et d'accréditation en relation avec le développement du commerce transnational des services d'enseignement supérieur (Knight, 2002).

MODÈLE 1B – RENFORCER LES CAPACITÉS DES SYSTÈMES NATIONAUX
D'ASSURANCE DE LA QUALITÉ ET D'ACCREDITATION :
VERS DES SYSTÈMES « SANS FRONTIÈRES »

Une deuxième stratégie, basée également sur le modèle d'un renforcement des systèmes nationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation existants, consiste à « ouvrir » les dispositifs en matière de qualité, afin qu'ils ne couvrent plus seulement les universités nationales, publiques et en dur dispensant un enseignement présentiel mais puissent s'appliquer aussi à l'enseignement transnational, privé, à but lucratif et aux nouveaux modes d'enseignement comme l'enseignement à distance et la cyberformation.

Assurance de la qualité des programmes internationaux et des « prestations conjointes »

La plupart des systèmes d'assurance de la qualité et d'accréditation sont élaborés par l'État ou par le secteur de l'enseignement supérieur sous le contrôle étroit de l'État, conformément au cadre juridique fixé par lui. Le plus souvent, ces systèmes s'occupent uniquement du contrôle de la qualité des programmes proposés à l'intérieur du pays aux étudiants nationaux. Le développement des systèmes d'assurance de la qualité et d'accréditation n'a pas été affecté par les diverses formes d'internationalisation apparues dans les universités au cours de la même période. Il est notable que les facteurs liés à l'internationalisation n'ont joué qu'un rôle marginal dans l'apparition du mouvement d'assurance de la qualité dans l'enseignement supérieur. Des questions comme celles de l'accroissement de la compétitivité internationale dans l'enseignement supérieur ou de la mobilité internationale des professions, par exemple, n'ont pas tenu une place très importante dans les discussions et politiques nationales sur la qualité.

L'expansion rapide des activités, projets et programmes d'internationalisation au cours des dernières décennies n'a pas été, cependant, sans un certain nombre d'effets négatifs du point de vue de la qualité. Les méthodes de commercialisation adoptées au cours des années 80 par divers établissements, qui considéraient les campagnes de recrutement d'étudiants étrangers comme un investissement devant leur permettre de dégager des revenus complémentaires pour compenser la baisse du financement public, se sont traduites pour un certain nombre d'établissements, au Royaume-Uni par exemple, par des problèmes de qualité et suscité les critiques des étudiants, du personnel et des acteurs extérieurs (Bruch et Barty, 1998). Ceci, parmi d'autres facteurs, a fait naître des inquiétudes au sujet de la qualité des processus et politiques d'internationalisation et de la qualité des programmes dispensés à l'étranger (van der Wende, 1999 ; van Damme, 2001a). La plupart des systèmes d'assurance de la qualité et d'accréditation ne couvrent pas pleinement les activités des établissements en matière d'internationalisation. C'est pourquoi des mesures spécifiques ont été prises et des instruments d'évaluation de la qualité mis au point en relation avec le domaine des politiques et programmes d'internationalisation.

Une initiative importante à cet égard est le projet IQRP, développé conjointement par le Programme sur la gestion des établissements d'enseignement supérieur (IMHE) de l'OCDE, l'Association pour la coopération académique (ACA) et la CRE/EUA à partir de 1995 (Knight et De Wit, 1999). Reposant sur la méthode classique de double examen de la qualité sur la base de l'auto-évaluation et de l'évaluation par les pairs, ce projet veut examiner divers aspects de la qualité des activités et politiques d'internationalisation des établissements. La mise en œuvre sur une grande échelle d'instruments et procédures de ce type permet-

trait de promouvoir l'assurance de la qualité dans le domaine de l'éducation transnationale et de définir des normes internationales de qualité adaptées à ces activités.

Au cours des dernières années s'est répandu le point de vue selon lequel l'évaluation de la qualité des politiques et pratiques d'internationalisation ne doit pas demeurer une activité spécifique relevant de dispositions distinctes en matière de qualité mais qu'elle doit être intégrée dans les mécanismes généraux d'assurance de la qualité des établissements et des pays. Dans de nombreux cas, les procédures d'assurance de la qualité ont été élargies de façon à y inclure un examen des politiques et pratiques d'internationalisation dans les établissements et un examen des programmes dispensés dans des pays étrangers, directement ou en coopération avec des établissements étrangers. La plupart des systèmes d'assurance de la qualité et d'accréditation européens et américains incluent aujourd'hui une section relative à l'internationalisation.

La mise en place de « codes de pratiques » ou de « codes de conduite » dans le domaine des programmes d'études internationaux constitue une approche importante de ce point de vue. Bruch et Barty (1998), par exemple, énumèrent les divers codes élaborés au Royaume-Uni à propos du recrutement, des activités de commercialisation, de l'information, des procédures d'admission et de l'aide sociale concernant les étudiants internationaux. Un certain nombre d'organisations et d'associations comme l'*Education Counselling Service* (ECS) du British Council (ou UKCOSA) ou le *Council for International Education* du Royaume-Uni, par exemple, s'efforcent de mettre en œuvre et de contrôler l'application de ces recommandations et de ces codes dans les établissements qui leur sont liées. Des procédures et outils spécifiques d'assurance de la qualité dans le domaine de l'éducation internationale ont été progressivement élaborés. Au Royaume-Uni, par exemple, le *Higher Education Quality Council* (HEQC) a produit un instrument de ce type (*Code of Practice for Overseas Collaborative Provision in Higher Education* – Code de pratiques pour les prestations conjointes d'enseignement supérieur à l'étranger) qui a été repris et développé par l'agence britannique de promotion de la qualité (*Quality Assurance Agency* – QAA – 1999). Un autre exemple est celui des Pays-Bas où en 1994, l'Inspection de l'enseignement supérieur a procédé à un examen de la qualité des politiques d'internationalisation des établissements d'enseignement supérieur (van Overbeek, 1997). Et aux États-Unis, le *Global Alliance for Transnational Education* – (GATE) a développé des « principes de l'enseignement transnational » en 1997. Ces codes et lignes directrices sont axés sur la « protection des consommateurs » que constituent les étudiants étrangers. Lorsqu'ils sont applicables à une plus grande échelle, ces codes peuvent remplir un rôle important dans l'assurance de la qualité des formes d'enseignement transnational et de « consommation à l'étranger ».

Plutôt que vers la protection des intérêts et des droits des étudiants étrangers dans les établissements nationaux, c'est vers la garantie de la qualité des enseignements transnationaux dispensés par un établissement à l'étranger, en comparaison avec la qualité des programmes de cet établissement dans son pays d'origine, que semblent s'orienter les codes de pratiques plus récents. Un exemple parlant de cette évolution est le *Code of Practice for the Assurance of Academic Quality and Standards in Higher Education: collaborative provision* (Code de pratiques pour l'assurance de la qualité et des normes académiques dans l'enseignement supérieur : les prestations conjointes) publié au Royaume-Uni par l'agence pour la promotion de la qualité (QAA) en 1999. Ce code exige que les programmes d'études des universités britanniques dispensés à l'étranger soient soumis aux mêmes procédures et normes d'assurance de la qualité que les programmes dispensés au Royaume-Uni. En Australie, le comité des présidents d'université (*Vice-Chancellors' Committee*) a publié un code semblable en 1998 et de nombreux organismes d'accréditation des États-Unis ont fait de même. En 2000, la conférence des présidents d'université français a adopté une charte déclarant que les universités françaises sont responsables de la qualité des programmes dispensés à l'étranger. On trouve assez peu d'initiatives explicites semblables ou de codes réglementaires dans d'autres pays européens, bien qu'en pratique, lorsqu'ils évaluent un établissement, les organismes nationaux d'assurance de la qualité examinent également les programmes dispensés à l'étranger. Le rapport sur l'enseignement transnational, publié sous l'égide de la Confédération des conférences des recteurs de l'Union européenne (CEURC) en 2000, recommande le développement et l'utilisation de codes nationaux et l'adoption par les organismes d'assurance de la qualité de politiques définissant de manière explicite la responsabilité des institutions nationales à l'égard des programmes transnationaux (Adam, 2001).

Une initiative très importante, de portée internationale, est l'adoption récente par l'UNESCO et le Conseil de l'Europe, à Riga en juin 2001, d'un « Code de bonnes pratiques pour la prestation d'un enseignement transnational ». Ce code de bonnes pratiques, qui s'appuie, entre autres, sur le code élaboré par l'agence britannique de promotion de la qualité (QAA) et est en relation étroite avec la Convention de Lisbonne sur la reconnaissance des qualifications, met en avant un certain nombre de principes essentiels d'assurance de la qualité des dispositifs transnationaux devant être respectés par les pays signataires.

Ces divers codes signifient en fait que les dispositifs d'assurance de la qualité doivent suivre la prestation transnationale du pays exportateur vers le pays receveur, ce qui implique que les systèmes d'assurance de la qualité soient implicitement exportés vers des pays dans lesquels ils ne bénéficient pas d'un statut légal. Ceci va à l'encontre du principe généralement accepté selon lequel le pays receveur est seul responsable des diplômes délivrés sur son territoire et des dispositifs d'assurance de la qualité protégeant ces diplômes (Campbell et van der

Wende, 2000). En fait, de nombreux pays importateurs, qui souvent ne disposent pas eux-mêmes de systèmes rigoureux d'assurance de la qualité et d'accréditation, exigent des pays exportateurs qu'ils mettent en place des systèmes rigoureux et fiables d'assurance de la qualité.

Ces codes de pratiques et d'autres semblables font que les activités transnationales des établissements sont de plus en plus couvertes par les organismes d'assurance de la qualité de leur pays d'origine, en particulier dans les principaux pays exportateurs, le Royaume-Uni, l'Australie et les États-Unis. Les organismes régionaux d'accréditation des États-Unis, par exemple, ont évalué et accrédité des filiales et établissements américaines actives dans d'autres parties du monde. Au Royaume-Uni, l'agence pour la promotion de la qualité (QAA) exige des établissements qu'elles établissent, de manière documentée, la comparabilité des programmes et des résultats obtenus par les étudiants à l'intérieur du pays et dans le pays de prestation des enseignements transnationaux. La QAA a effectué un grand nombre d'audits de qualité de programmes britanniques dans des pays étrangers. Elle a conclu, sur la base de ses rapports d'audit, que la qualité générale des « prestations conjointes » était fiable et que les diplômes délivrés par des universités britanniques à l'étranger avaient une valeur à peu près équivalente à celle des diplômes délivrés par ces établissements à l'intérieur du pays.

La question demeure cependant de savoir si l'assurance de la qualité et l'accréditation des enseignements transnationaux doivent être effectuées par les organismes appropriés du pays d'origine de l'établissement délivrant le diplôme ou si elles doivent être soumises aux dispositifs d'accréditation en place dans le pays receveur. Les codes évoqués dans cette section optent pour la première alternative, en arguant du fait, par exemple, qu'un diplôme britannique doit faire l'objet d'une évaluation de qualité par le système britannique. Certains experts, cependant, s'interrogent sur la validité d'une telle approche. Pour Hodson et Thomas (2001), par exemple, le principe de comparabilité ne rend pas justice à la diversité des systèmes et cultures d'enseignement supérieur et les critères, procédures et indicateurs utilisés dans l'assurance de la qualité des enseignements transnationaux peuvent être mal adaptés aux établissements partenaires ou mal compris des étudiants des pays hôtes. L'exportation des systèmes d'assurance de la qualité peut encore accroître les risques d'intrusion culturelle et d'« impérialisme » inhérents à l'enseignement transnational. Les établissements désireuses d'adapter les enseignements qu'elles offrent dans d'autres pays aux attentes et aux besoins locaux peuvent donc se trouver pénalisées par les mécanismes d'assurance de la qualité de leur pays d'origine parce qu'elles ne garantissent pas la comparabilité des programmes d'études. Ici encore, la question de la diversité et de la sensibilité culturelle est mise en avant à l'encontre de la tendance à l'internationalisation de l'assurance de la qualité et de l'accréditation.

Assurance de la qualité de l'enseignement supérieur non-national, privé et à but lucratif

Un autre aspect de la stratégie d'ouverture des systèmes nationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation consiste à étendre leur domaine de compétences à l'enseignement supérieur privé et à but lucratif. L'offre transnationale de programmes d'études par une université publique d'un autre pays étant dans la plupart des cas considérée comme une offre « privée » dans le pays receveur, l'assurance de la qualité de l'enseignement supérieur transnational par le pays hôte est également abordée dans cette section.

L'apparition d'autres prestataires que les universités « publiques » nationales (nouveaux établissements privés à but lucratif, établissements étrangers actifs dans un pays dans le cadre d'accords de franchisage ou de jumelage avec des prestataires locaux ou parfois même filiales autonomes à but lucratif d'établissements publics) a suscité des inquiétudes dans de nombreux pays. Dans les pays en voie de développement ou dans les pays en transition, en particulier, les gouvernements ont éprouvé le besoin d'accroître leur contrôle sur ces nouveaux prestataires. La souveraineté nationale en matière de normes, de programmes et de délivrance des diplômes par les établissements devait être protégée afin d'assurer la conformité de l'enseignement supérieur avec les objectifs économiques, politiques et culturels nationaux. Ces inquiétudes se sont souvent exprimées sous le couvert de la « qualité ». L'offre privée et étrangère était perçue dans beaucoup de cas comme malhonnête et ne respectant pas les normes nationales, ce sentiment ayant été alimenté par plusieurs scandales et une suspicion très répandue à l'égard des méthodes des usines à diplômes et d'autres prestataires peu scrupuleux. Le problème posé par les charlatans, les entreprises en quête de profits rapides ou même certaines activités criminelles ne doit, bien entendu, pas être négligé mais les inquiétudes à propos de la qualité étaient aussi souvent l'expression d'une alliance non déclarée, de caractère plutôt protectionniste, entre gouvernements et établissements nationaux intéressés au maintien du statu quo.

De nombreux pays ont maintenant adopté une législation exigeant des prestataires privés et étrangers qu'ils soient enregistrés auprès des administrations nationales de l'éducation et qu'ils se soumettent à une procédure de demande de licence d'enseignement (Maxwell *et al.*, 2000). On trouve des exemples de ce type de législation en Australie, à Hong-Kong, en Malaisie, dans certaines provinces canadiennes et dans un grand nombre de pays d'Europe de l'Est. Une enquête menée au sein de l'APEC en 2000 a montré que pratiquement tous les États membres disposaient de procédures d'attribution de licences s'appliquant à l'enseignement supérieur privé (APEC, 2000). D'autres pays ont adopté une attitude beaucoup plus restrictive à l'égard de l'enseignement privé. Des pays comme Israël et l'Afrique du Sud ont introduit des mesures très strictes pour stopper le

développement de l'enseignement privé et étranger sur leur territoire en arguant du fait que celui-ci était contraire aux objectifs des politiques nationales et mettait en danger la souveraineté nationale ou qu'il s'opposait au principe faisant de l'éducation un bien public non échangeable sur le marché. En Europe, la plupart des pays ne disposent d'aucune politique spécifique à l'égard de l'enseignement supérieur transnational ou des nouveaux prestataires privés mais, tant que ces établissements ne cherchent pas à délivrer des diplômes officiellement reconnus dans le cadre national, cela n'est pas considéré comme un problème important (Adam, 2001). Ceci signifie en fait que, dans la plupart des cas, les prestataires privés et étrangers ne peuvent pénétrer sur le marché de l'enseignement supérieur mais qu'ils sont tolérés uniquement au titre de la réglementation générale sur la liberté du marché s'appliquant au secteur des services. D'autres types de réglementations, comme la protection légale du titre d'« université », empêchent l'entrée de prestataires privés et étrangers dans les systèmes nationaux d'enseignement supérieur. Le seul exemple de coordination internationale de la réglementation en ce domaine est la Recommandation R(97)1 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, qui énumère un certain nombre de critères pour la reconnaissance initiale des établissements privés d'enseignement supérieur, notamment l'adoption de statuts prévoyant la mise en place d'organes directeurs et d'administrateurs élus, l'existence d'équipements permanents adéquats et la restriction du titre d'« université » aux établissements couvrant plus d'une discipline (Farrington, 2001).

L'absence de législation ou de réglementation spécifiques peut aussi servir des politiques protectionnistes, comme cela est le cas dans de nombreux pays où les diplômes délivrés par des établissements autres que celles reconnues par l'État n'ont aucune valeur légale. Ceci, en fait, est le cas de beaucoup de pays ouest-européens. Certains pays, comme la Grèce, ont même adopté une position assez extrême à ce sujet en interprétant la responsabilité constitutionnelle de l'État en matière d'éducation comme une interdiction complète de l'enseignement privé et étranger. L'OMC a relevé que, dans un grand nombre de pays d'Europe de l'Ouest, l'ouverture du marché aux prestataires privés nécessite une décision parlementaire, c'est-à-dire en fait l'adoption d'un nouveau texte de loi. L'absence de dispositions en matière d'homologation, d'attribution des licences et de reconnaissance des diplômes, ou l'absence d'information adéquate pour l'application des dispositions existantes à ce sujet, réduit bien entendu fortement dans ces pays les opportunités commerciales dans le secteur de l'enseignement supérieur et c'est pourquoi ces facteurs sont mentionnés dans la liste des obstacles au commerce des services d'enseignement supérieur publiée par le COAIE (*Centre for Quality Assurance in International Education*).

Outre la réglementation relative à l'attribution des licences et à d'autres aspects de l'accès au marché des prestataires privés et étrangers, il existe une

seconde catégorie de politiques faisant dépendre des organismes d'assurance de la qualité et d'accréditation la possibilité pour les prestataires privés d'entrer sur le marché national. Certains pays comme la Tanzanie, le Nigeria, le Kenya, la Thaïlande, et aussi certaines provinces canadiennes, ont mis en place des organismes d'assurance de la qualité qui effectuent des évaluations institutionnelles aboutissant à des recommandations sur l'attribution aux prestataires privés ou étrangers des licences nécessaires pour leur permettre d'entrer sur le marché national (Maxwell *et al.*, 2000). L'Inde a institué un système d'accréditation en 1994 dans le but spécifique de fournir un système d'accréditation institutionnelle aux initiatives privées (Stella, 2002). L'organisme d'assurance de la qualité récemment créé en Afrique du Sud applique des procédures et des normes d'accréditation distinctes pour les secteurs public et privé. L'Australie a mis en place un nouvel organisme d'accréditation dans un contexte de discussions sur la mondialisation de l'enseignement supérieur et de préoccupations sur l'attitude à adopter face à certains prestataires étrangers peu fiables entrant sur le marché national (Ryan, 2001 ; McBurnie, 2001). En Europe de l'Ouest également, on trouve quelques exemples de systèmes d'accréditation conçus pour réguler l'offre des établissements privés ; l'Autriche, par exemple, a créé un conseil d'accréditation pour les établissements privés. Le système d'accréditation des États-Unis, dans lequel les prestataires privés sont traités de la même manière que les établissements publics en ce qui concerne l'accès au système d'accréditation volontaire, n'a été suivi jusqu'ici au niveau mondial que par quelques pays comme les Philippines.

La position plutôt restrictive adoptée par de nombreuses autorités nationales à l'égard des prestataires privés et étrangers et le monopole exercé dans beaucoup de pays par l'État sur l'assurance de la qualité et l'accréditation font que de nombreux systèmes d'assurance de la qualité et d'accréditation ne sont pas ouverts aux prestataires non-publics et non-nationaux. Le Japon est un exemple typique de cette politique restrictive. Bien que la plupart des pays européens adhèrent au principe de la souveraineté nationale en ce qui concerne les prestations d'enseignement supérieur sur leur territoire et préfèrent par conséquent que les prestataires transnationaux soient soumis à un contrôle de qualité effectué par l'organisme d'assurance de la qualité du pays hôte, la plupart des organismes européens d'assurance de la qualité ne couvrent pas l'offre privée ou étrangère (Adam, 2001). Les initiatives récentes en matière d'accréditation, aux Pays-Bas et en Flandre par exemple, comportent certaines dispositions prudentes visant à permettre l'accès des prestataires privés et étrangers, sans toutefois indiquer clairement quelles seraient les conséquences de l'accréditation du point de vue du financement public et de la reconnaissance des diplômes. Le rapport sur l'éducation transnationale de la Confédération des conférences des recteurs de l'Union européenne (Adam, 2001) incite les organismes nationaux d'assurance de la qualité en Europe à exercer leurs responsabilités dans la garantie de la qualité

des enseignements importés en contrôlant les activités des prestataires étrangers, en établissant des liens avec les pays exportateurs, en dénonçant les établissements non fiables, en cherchant des solutions bilatérales aux problèmes qui peuvent se poser et en fournissant au public conseils et informations sur les problèmes liés aux enseignements importés et privés.

Même dans les systèmes d'assurance de la qualité et d'accréditation qui sont aussi ouverts aux prestataires privés et étrangers, certains aspects protectionnistes sont manifestes. Il est clair, par exemple, que dans des pays d'Europe de l'Est comme la Hongrie, la Pologne ou la Roumanie, le développement de systèmes d'assurance de la qualité et d'accréditation dans les années 90 doit être compris comme une réponse de l'État à la situation de plus en plus complexe créée par l'apparition de nombreux établissements d'enseignement supérieur nouveaux. On peut affirmer que l'introduction de dispositifs d'accréditation dans les pays en voie de développement et en Europe de l'Est, mais peut-être aussi ailleurs, est motivée par le désir de l'État de maintenir son contrôle dans une situation de plus en plus orientée vers le marché. Les considérations de caractère protectionniste sont aussi tout à fait évidentes dans les cas où, au lieu des dispositifs généraux d'assurance de la qualité et d'accréditation, ce sont des systèmes spécifiques qui s'appliquent aux prestataires privés et étrangers.

Les fonctions et aspects défensifs et protectionnistes sont, dans une très large mesure, intrinsèques aux systèmes d'assurance de la qualité. Dans beaucoup de cas, le concept de qualité sur lequel repose l'assurance de la qualité est extrêmement flou, notamment en ce qui concerne les préoccupations autres que le souci des normes de savoir. Les systèmes d'assurance de la qualité partent souvent d'une idée assez traditionnelle de la qualité de l'enseignement supérieur, basée sur l'enseignement présentiel de jeunes étudiants à plein-temps en université. Les aspects de la qualité pris en compte portent souvent sur les modes de participation caractéristiques de l'enseignement et de l'apprentissage traditionnels. Bien que ces approches puissent être adaptées aux établissements courants d'enseignement supérieur et aux enseignements dispensés à la majorité des jeunes étudiants dans le cadre des systèmes nationaux, elles ne s'appliquent pas toujours facilement aux modalités innovantes d'enseignement et d'apprentissage caractéristiques de l'enseignement supérieur transnational et privé. La notion même de comparabilité présente dans les codes de pratique pour les enseignements transnationaux et coopératifs, dont il a été question dans la section précédente, soulève un problème identique. L'enseignement supérieur privé, qui s'adresse souvent à des étudiants d'âge mûr, à temps partiel, ayant déjà acquis des connaissances et des compétences sur la base de leur expérience, qui est dispensé dans des contextes d'enseignement et d'apprentissage difficilement comparables avec l'environnement universitaire classique et qui, dans bien des cas, mène à de nouveaux types de qualifications, est souvent évalué à partir de

normes, de critères et d'orientations en matière d'assurance de la qualité qui sont liés à l'environnement universitaire traditionnel. Le besoin se fait donc sentir de concepts et de méthodologies d'assurance de la qualité s'éloignant d'une interprétation restrictive des normes de savoir, reconnaissant que ces normes peuvent être atteintes dans des contextes d'enseignement et d'apprentissage fort divers et laissant de côté les modes d'évaluation de la participation qui ne sont pas intrinsèquement pertinents du point de vue des objectifs d'apprentissage recherchés.

Assurance de la qualité et accréditation de l'enseignement à distance et de la cyberformation

Le débat sur le caractère adapté des concepts, critères et méthodologies d'évaluation de l'assurance de la qualité du point de vue des nouveaux développements de l'enseignement supérieur a, bien entendu, été alimenté dans une large mesure par la croissance rapide de l'enseignement à distance, de l'apprentissage ouvert et à distance (*Open and Distance Learning* – ODL), de l'enseignement par Internet, de la cyberformation ou de l'apprentissage en réseau, quelle que soit la désignation utilisée. Récemment, plusieurs rapports sur l'éducation transfrontières ont fourni une vue d'ensemble des développements actuels dans le domaine de l'apprentissage à distance et de la cyberformation et des défis qui en résulteront à l'avenir pour les établissements et les politiques nationales (Cunningham, 2000 ; CVCP/HEFCE, 2000 ; Middlehurst, 2001a ; Davies, 2001 ; OCDE, 2001). Bien qu'on ne dispose pas encore de données statistiques détaillées sur l'enseignement à distance transfrontières et la cyberformation, il ne fait guère de doute qu'une part croissante du commerce actuel de services d'enseignement supérieur correspond à ce type de services éducatifs. Il n'est donc pas sans intérêt d'examiner les questions d'assurance de la qualité et d'accréditation soulevées par l'enseignement à distance et la cyberformation, ainsi que les initiatives récentes prises à cet égard.

L'apprentissage à distance et, en particulier, la cyberformation remettent en cause les idées reçues sur la nature du processus d'enseignement et d'apprentissage et sur l'expérience supposée des apprenants dans l'enseignement supérieur. Plus encore que l'enseignement supérieur privé dont il a été question plus haut, la cyberformation pose un défi aux systèmes conventionnels d'assurance de la qualité et d'accréditation reposant sur des normes et critères classiques d'évaluation de la participation et ceci en raison de toute une série de caractéristiques : l'expérience d'apprentissage y est fondamentalement différente de l'apprentissage présentiel ; les notions traditionnelles de charge de travail universitaire et de temps investi ne peuvent être appliquées ; le campus universitaire est inexistant ; le rôle des membres du personnel enseignant est fondamentalement différent ; certaines parties de l'activité éducative sont découplées (séparation,

par exemple, entre l'élaboration du programme d'enseignement et la délivrance de l'enseignement, cette dernière étant elle-même séparée de l'évaluation). Les questions de responsabilité de l'entreprise d'éducation et de responsabilité externe sont affectées par l'évolution des notions d'« établissement » et de « diplôme ». Le souci des normes et le manque de familiarité avec les nouveaux développements ont donc suscité un très fort intérêt pour les questions d'assurance de la qualité et d'accréditation de l'apprentissage à distance, tout particulièrement aux États-Unis, ce pays étant le plus important fournisseur d'enseignement à distance et de cyberformation. Les entreprises d'enseignement à distance et les organisations de soutien appartenant notamment au secteur de l'assurance de la qualité et de l'accréditation ont commencé à réfléchir à ces questions et ont élaboré divers types d'initiatives très instructives du point de vue de la discussion mondiale (Loane, 2001 ; Eaton, 2002 ; Hope, 2001).

La nécessité d'un contrôle de la qualité a été reconnue par le secteur de l'enseignement à distance qui a développé ses propres normes de qualité. Comme exemples de cette approche à base d'autorégulation aux États-Unis, on peut citer notamment le code de pratiques élaboré par la *Western Co-operative for Educational Telecommunications* (WCET) au début des années 90 (*Principles of good practice for electronically offered academic degree and certificate programs* – Principes de bonnes pratiques pour les programmes de diplômes et certificats universitaires proposés par voie électronique), qui a été révisé récemment en coopération avec la Commission des commissions régionales d'accréditation (*Commission of Regional Accrediting Commissions* – CRAC) (*Guidelines for the evaluation of electronically offered academic degree and certificate programs* – Lignes directrices pour l'évaluation des programmes de diplômes et certificats universitaires proposés par voie électronique) et le code de pratiques de l'*American Distance Education Consortium* (ADEC) [*ADEC Guiding principles for distance learning* (Principes directeurs de l'ADEC pour l'enseignement à distance), Twigg (2001)]. En 2000, l'*Institute for Higher Education Policy* (IHEP) a publié, à la demande de la *National Education Association* (NEA) et de Blackboard Inc., une vue d'ensemble détaillée des principes, lignes directrices et normes comparatives portant sur l'enseignement à distance et en ligne et en a proposé une synthèse sous la forme de 45 normes (IHEP, 2000 ; Twigg, 2001). Ces documents constituent les directives les plus systématiques et les plus détaillées existant aujourd'hui à propos de l'assurance de la qualité de l'enseignement à distance et de la cyberformation et ils ont reçu l'approbation et le soutien du secteur.

Les organismes d'accréditation et le gouvernement américain sont aussi de plus en plus préoccupés par l'adaptation des normes d'assurance de la qualité et d'accréditation aux nouveaux modes de prestation de l'enseignement. Beaucoup, dans le secteur de l'accréditation, considèrent qu'il n'est pas nécessaire d'introduire des normes distinctes de qualité pour l'enseignement à distance et la cyberformation et que les normes existantes sont suffisamment souples pour

prendre en compte les nouveaux développements. Cette approche inclusive est également celle qui ressort d'une décision de 1998 du ministère de l'Éducation des États-Unis, qui considérait l'enseignement à distance comme relevant implicitement du champ de compétences des organismes d'accréditation existants (Loane, 2001). Cette décision a mis un terme aux propositions de définition d'une norme nationale des programmes d'enseignement à distance en confiant aux organismes existants la responsabilité de l'assurance de la qualité et de l'accréditation de l'enseignement à distance. Les organismes d'accréditation des États-Unis se sont donc vus chargés d'évaluer les activités d'enseignement à distance des établissements placés sous leur supervision. Dans le même temps, cependant, a également été reconnu un nouvel organisme d'accréditation chargé spécialement de l'enseignement à distance : la Commission d'accréditation du Conseil de l'enseignement et de la formation à distance (*Accrediting Commission of the Distance Education and Training Council* – DETC).

Les organismes d'accréditation ont pris leur travail au sérieux. En 2001, le CHEA indiquait que 17 des 19 organismes institutionnels d'accréditation reconnus (régionaux et nationaux) étaient activement engagés dans l'accréditation de l'apprentissage à distance (Eaton, 2002). La plupart de ces organismes ont modifié leurs cadres d'accréditation afin de bien prendre en compte les caractéristiques spécifiques de l'enseignement à distance. Un changement, en particulier, a suscité de nombreuses discussions : la suppression de la norme traditionnelle de qualité exigeant qu'une proportion importante du personnel enseignant soit composée d'enseignants qualifiés à plein-temps titulaire d'un doctorat. Certains des organismes d'accréditation ont considéré qu'il était nécessaire de développer des normes et des procédures cohérentes. Les organismes régionaux d'accréditation se sont regroupés au sein d'un Conseil des commissions régionales d'accréditation (CRAC) et ont publié en 2001 un document intitulé *Statement of commitment by the regional accrediting commissions for the evaluation of electronically offered degree and certificate programs and best practices for electronically offered degree and certificate programs* (Déclaration de principe des commissions régionales d'accréditation au sujet de l'évaluation des programmes de diplômes et certificats universitaires proposés par voie électronique et bonnes pratiques concernant les programmes de diplômes et certificats universitaires proposés par voie électronique). Parmi les organismes nationaux d'accréditation, la situation est plus complexe et diversifiée. La conséquence en est qu'il n'existe aucune méthodologie pratique commune pour la garantie et l'évaluation de la qualité de l'enseignement à distance et que les lignes directrices varient en fonction du type d'organisme d'accréditation et du type d'établissement ou de programme examinés mais ceci s'explique par le caractère volontaire et fragmenté du système américain d'accréditation. Il est bien connu, par exemple, que la *North Central Association of Colleges and Schools* est un organisme régional d'accréditation qui est à la fois plus actif et beau-

coup plus indulgent dans ses procédures que d'autres organismes régionaux d'accréditation.

L'accréditation de Jones International University et de Phoenix University, deux universités virtuelles à but lucratif, par North Central en 1999 et la candidature de Western Governors University (WGU) à l'accréditation en 2000 ont constitué des cas intéressants en matière d'accréditation, qui ont bénéficié d'une très large publicité et ont fortement animé le débat public et le processus de réflexion et de modification des normes et procédures du secteur de l'accréditation. Il est intéressant de noter que pour l'accréditation de WGU, quatre organismes régionaux d'accréditation ont formé un consortium baptisé Commission interrégionale d'accréditation (*Inter-Regional Accrediting Committee* – IRAC) (Berg, 1998). On ignore encore quel est le statut de WGU en matière d'accréditation.

Dans le reste du monde, l'assurance de la qualité et l'accréditation de l'enseignement à distance et de la cyberformation par des organismes nationaux ne sont pas aussi développés qu'aux États-Unis. La question est étroitement liée dans beaucoup de pays à celle de la reconnaissance et de l'accréditation des prestataires privés et étrangers en général, bien que dans le cas de l'apprentissage à distance, les établissements d'enseignement ne sont pas visibles et n'opèrent pas sur le territoire du pays en question. En dehors des États-Unis, il n'existe pas beaucoup d'exemples de dispositions de contrôle de la qualité de l'enseignement à distance. Un exemple important est celui des *Guidelines on the Quality Assurance of Distance Learning* (Directives sur la promotion de la qualité de l'enseignement à distance) qui ont été élaborées par l'agence britannique pour la promotion de la qualité (QAA) en 1999. Les directives de l'agence britannique suivent d'assez près les directives sur l'assurance de la qualité des programmes d'enseignement supérieur en général et les lignes directrices au sujet des prestations conjointes dont il a été question plus haut. On peut citer également le « guide pour l'assurance de la qualité externe des établissements virtuelles » (*External quality assurance for the virtual establishment*) publié en 1999 par le groupe d'audit des universités néo-zélandaises (New Zealand Universities Academic Audit Unit). En Australie, de nombreuses universités sont des établissements « doubles » offrant à la fois des enseignements présentiel et des programmes d'enseignement à distance et les deux types d'enseignements sont soumis au même type de normes de qualité reposant sur une évaluation comparative (Hope, 2001).

En Europe de l'Ouest, sur le continent, on ne connaît encore aucun ensemble spécifique de standards, de critères et de normes d'évaluation comparative utilisé par les organismes nationaux d'assurance de la qualité ou d'accréditation pour l'évaluation de l'apprentissage à distance mais cela ne veut pas dire que les organismes nationaux n'ont pas mis au point des procédures internes pour traiter ces activités ou qu'elles ne prêtent aucune attention à cette question (Adam,

2001). L'enseignement à distance et la cyberformation étant invisibles aux autorités des pays receveurs, à l'exception des pays qui restreignent l'accès de leurs citoyens au réseau Internet, celles-ci pensent généralement que les systèmes d'assurance de la qualité et d'accréditation des pays émetteurs sont suffisamment développés pour contrôler la qualité des programmes transmis par voie électronique. Dans leur rapport pour l'ENQA, Campbell et van der Wende (2000) énumèrent toute une liste de questions auxquelles il est nécessaire de répondre pour pouvoir appliquer les procédures d'évaluation de la qualité à l'enseignement à distance et à la cyberformation.

Une enquête d'ampleur limitée menée récemment par le Forum mondial de l'UNESCO indique que la situation européenne est aussi celle de beaucoup d'autres régions du monde. D'une manière générale, en dehors des États-Unis, les cadres d'assurance de la qualité et d'accréditation semblent être assez stricts et se prêtent assez mal aux modifications nécessaires à la prise en compte des prestataires privés et de l'enseignement à distance. Comme l'indique Salmi (2000), la rigidité de la réglementation et des procédures administratives freinent la capacité des établissements à s'adapter rapidement et en souplesse à l'évolution des besoins, des opportunités et des défis, ainsi qu'à de nouveaux types d'activités. De manière assez peu surprenante, l'assurance de la qualité et l'accréditation, conçues précisément pour sauvegarder et protéger les normes académiques, ainsi que les procédures d'octroi de licences et la réglementation concernant la reconnaissance des qualifications étrangères, font partie des éléments les moins souples des cadres nationaux de réglementation de l'enseignement supérieur.

MODÈLE 2 – PROMOUVOIR L'ASSURANCE DE LA QUALITÉ TRANSFRONTIÈRES ET LA RECONNAISSANCE MUTUELLE DE L'ASSURANCE DE LA QUALITÉ ET DE L'ACCRÉDITATION

Le second modèle part aussi des cadres réglementaires et des modes nationaux légitimes de régulation de l'assurance de la qualité et de l'accréditation mais il situe la coopération internationale à un niveau plus élevé, à savoir celui de la coopération formelle et des accords bilatéraux ou multilatéraux de reconnaissance mutuelle. Au lieu de réseaux informels visant à la convergence par l'échange d'information et la coopération, cette stratégie conduit à des réseaux formels d'organismes d'assurance de la qualité et d'accréditation reposant sur la reconnaissance mutuelle. Nous abordons ci-dessous, à propos de cette stratégie, divers développements comme l'assurance de la qualité conjointe et transfrontières, ainsi que les conséquences des accords de reconnaissance mutuelle des qualifications du point de vue de l'assurance de la qualité.

Assurance de la qualité conjointe et transfrontières

Nous avons évoqué précédemment certains exemples d'activités internationales des organismes d'assurance de la qualité et d'accréditation, en particulier le cas où les organismes nationaux évaluent la qualité des programmes d'un établissement dispensés à l'étranger. Cette évaluation est effectuée le plus souvent sans guère de contacts avec l'organisme d'assurance de la qualité du pays receveur. Toutefois, dans certains cas, l'organisme d'assurance de la qualité du pays d'origine de l'établissement se met en rapport avec celui du pays hôte et fait participer ce dernier à l'évaluation des enseignements dispensés dans son pays. L'agence britannique de promotion de la qualité (QAA), par exemple, a établi des liens de coopération en ce sens avec les organismes de pays qui reçoivent des programmes d'enseignement transnational en provenance du Royaume-Uni. Ce type de projet n'implique pas seulement des relations d'échange et de communication mais un véritable travail de coopération formelle autour des normes de qualité et des méthodes d'évaluation. Dans ce cas de figure, les organismes qui coopèrent reconnaissent en fait implicitement la validité de leurs travaux et analyses réciproques. D'un point de vue commercial, la coopération formelle et la reconnaissance mutuelle entre les organismes d'assurance de la qualité du pays émetteur et du pays receveur pourraient ouvrir des perspectives de développement fructueuses.

Les organismes d'assurance de la qualité et d'accréditation interviennent parfois dans d'autres pays que leur pays d'origine, non pas pour évaluer les programmes transnationaux d'établissements placés sous leur supervision mais parce qu'on leur demande d'accréditer des programmes d'études dispensés par des établissements du pays hôte. Il s'agit là d'un phénomène bien connu le long des frontières des États-Unis, par exemple dans le cas d'universités mexicaines cherchant à obtenir l'accréditation des organismes régionaux d'accréditations des États du sud des États-Unis, mais cette pratique s'est peu à peu répandue. Certains organismes spécialisés basés aux États-Unis comme l'*Association to Advance Collegiate Schools of Business* (AACSB), organisme spécialisé d'accréditation de l'enseignement commercial aux États-Unis, et l'*Accreditation Board for Engineering Technology* (ABET), sont fréquemment invités dans diverses régions du monde à évaluer et, le cas échéant, à « accréditer » des établissements ou des programmes étrangers. L'ABET ne confère pas une véritable accréditation américaine aux programmes de formation d'ingénieurs de pays étrangers mais elle leur accorde une sorte d'« équivalence substantielle » aux programmes accrédités aux États-Unis. L'ABET a accrédité des programmes de formation d'ingénieurs dans de nombreux pays d'Europe, d'Amérique latine et d'Asie. Les établissements cherchent à obtenir l'accréditation des organismes américains, d'une part parce que l'accréditation des États-Unis est considérée dans d'autres régions du monde comme une assurance de qualité fiable et de haut niveau et, d'autre part, pour des raisons commer-

ciales, afin de pouvoir utiliser l'accréditation américaine comme un argument de marketing sur le marché intérieur.

Le développement de l'exportation des services d'accréditation a suscité des inquiétudes et un débat au sein du secteur de l'accréditation aux États-Unis. En 1999, le CHEA a publié les résultats d'une enquête menée parmi les organismes d'accréditation qu'il regroupe indiquant que 17 d'entre elles avaient accrédité 178 établissements américaines opérant en dehors des États-Unis et que 24 d'entre elles avaient accrédité 175 établissements non-américaines à l'étranger (Ascher, 2002a). Il est alors apparu nécessaire de développer des normes de qualité et un code de bonnes pratiques pour ce type d'activités internationales d'assurance de la qualité et d'accréditation. En 2001, le CHEA a approuvé un document intitulé *Principles for United States accreditors working internationally: accreditation of non-United States establishments and programs* (Principes à l'intention des organismes américains d'accréditation ayant des activités au niveau international : l'accréditation des établissements et programmes étrangers). Ces principes incluent notamment l'assurance des capacités organisationnelles pour mener de telles activités, la fourniture d'une information claire sur la portée et la valeur de l'accréditation américaine mais aussi l'établissement de liens de consultation et de coopération avec les organismes d'assurance de la qualité des pays concernés.

Les véritables expériences d'évaluation conjointe de la qualité par des organismes d'assurance de la qualité et d'accréditation de pays différents sont encore peu fréquentes mais certains exemples intéressants à ce propos méritent d'être mentionnés. Le projet pilote européen de 1994-95 comprenait déjà un certain nombre d'évaluations parallèles des programmes d'ingénierie, de communication et de design dans plusieurs pays. En 1999, un véritable projet transfrontières d'évaluation de la qualité a été réalisé dans le domaine de la physique, sur la base d'une collaboration structurelle entre les organismes de la qualité flamand, hollandais et allemand. Dans ce projet, une méthodologie commune a été mise au point puis adoptée formellement par les trois organismes participants et toutes les visites des universités participantes ont été effectuées par les mêmes groupes d'évaluation par les pairs. De nouvelles expériences d'évaluation conjointe transfrontières de la qualité sont prévues dans le cadre de l'Initiative conjointe pour la qualité, lancée par les Pays-Bas et la Flandre, dont il a été question plus haut. Dans les pays nordiques, une expérience d'évaluation conjointe de la qualité, mise sur pied par les organismes d'évaluation danois et finlandais, a abouti à la reconnaissance réciproque des deux organismes. Le nouveau projet européen SOCRATES de l'ENQA comprendra également des évaluations conjointes de la qualité portant sur une gamme étendue de disciplines dans un grand nombre de pays européens. Ces projets impliquent évidemment une reconnaissance implicite, et dans bien des cas même une reconnaissance formelle explicite, entre les organismes participants. En Europe, la reconnaissance

réci-proque des résultats des procédures d'assurance de la qualité et d'accréditation est fréquente entre organismes nationaux, bien qu'elle soit rarement formalisée par de véritables accords de reconnaissance mutuelle.

Reconnaissance des qualifications et reconnaissance de l'assurance de la qualité et de l'accréditation

Les accords formels de reconnaissance des qualifications étrangères impliquent souvent une reconnaissance mutuelle implicite ou explicite des systèmes d'assurance de la qualité et d'accréditation. La reconnaissance des qualifications est un vieux problème et un problème complexe dans l'enseignement supérieur. Il convient d'abord de distinguer entre la reconnaissance académique et la reconnaissance professionnelle des qualifications. La reconnaissance académique concerne la reconnaissance de grades universitaires ou de diplômes étrangers (ou de périodes d'étude et d'unités de valeur) et elle est dans la plupart des cas du ressort d'organismes gouvernementaux ; la reconnaissance professionnelle porte sur le droit d'occuper légalement une profession, tout particulièrement dans les professions soumises à une réglementation nationale ou internationale.

Dans beaucoup de pays, la reconnaissance académique des qualifications consiste encore à vérifier les équivalences en comparant les programmes. Depuis la fin des années 80, dans certaines régions, la notion d'« équivalence » a été remplacée par celle d'« acceptation », qui prévoit qu'une qualification étrangère n'a plus à être basée sur un programme d'études fortement comparable et peut être acceptée même en cas de différences, à la condition que les différences entre programmes d'études ne constituent pas des « différences substantielles ». L'évolution la plus manifeste de ce point de vue a eu lieu dans la région européenne, selon la définition de l'UNESCO. Dès les années 50, le Conseil de l'Europe a adopté des conventions et mis en place un réseau de centres d'information, dans le cadre d'une politique globale visant à favoriser la mobilité et la reconnaissance mutuelle des qualifications en Europe. L'UNESCO, par le biais de son Centre européen pour l'enseignement supérieur (CEPES) à Bucarest, a, elle aussi, été très active en ce domaine. La coopération entre les deux organisations a abouti à une importante convention, qui a remplacé les conventions existantes, la Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne, adoptée à Lisbonne en avril 1997 et également appelée Convention de Lisbonne. Les centres nationaux d'information (ENIC) jouent un rôle de facilitation des procédures de reconnaissance au niveau national. Du côté de l'Union européenne, un réseau séparé de centres (*National Academic Recognition Information Centres* – NARIC) a été mis en place à partir de 1984 en relation étroite avec le programme ERASMUS. Les deux réseaux sont étroitement liés et se rencontrent régulièrement pour procéder à des échanges d'informations et adopter des directives semblables.

La Convention de Lisbonne et le réseau ENIC/NARIC sont des outils importants pour la reconnaissance des diplômes et des qualifications. Cependant, la convergence des politiques et réglementations nationales n'est pas encore optimale en raison de la diversité des centres et de leurs pouvoirs à l'intérieur du contexte national (Campbell et van der Wende, 2000). Les conséquences du point de vue de l'assurance de la qualité ne sont pas très claires. Ce n'est que très récemment que s'est renforcée la coopération entre le secteur de la reconnaissance internationale des qualifications et le milieu de l'assurance de la qualité. Campbell et van der Wende (2000) indiquent que le manque de familiarité avec l'évolution de l'assurance de la qualité au niveau national explique la persistance d'attitudes assez conservatrices dans l'évaluation des nouveaux diplômes. Le développement de la transparence et la convergence internationale des processus d'assurance de la qualité favoriseraient certainement, à leur avis, la reconnaissance et l'acceptation mutuelles des qualifications, ce qui réduirait les aspects bureaucratiques de la reconnaissance des diplômes. Une enquête de portée limitée réalisée à l'occasion du cinquième anniversaire de la Convention de Lisbonne à l'intérieur du réseau ENIC/NARIC a montré que les difficultés à obtenir des informations sur le statut et la qualité des établissements et des programmes d'enseignement supérieur constituent l'un des principaux obstacles à la reconnaissance des qualifications. Par ailleurs, certaines indications montrent que les décisions en matière de reconnaissance des qualifications universitaires dans la zone de la Convention de Lisbonne sont de plus en plus influencées de manière positive par la confiance dans les systèmes nationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation. Les développements en cours dans le domaine de la reconnaissance des qualifications pourraient donc favoriser aussi une reconnaissance implicite ou explicite des systèmes d'assurance de la qualité.

L'enseignement transnational et le commerce des services d'enseignement supérieur pèsent de plus en plus sur les approches européennes en matière de reconnaissance académique. Bien que la Convention de Lisbonne ne traite pas spécifiquement des problèmes de reconnaissance liés au développement rapide de l'enseignement transnational, les principes qui la sous-tendent sont considérés comme suffisamment solides pour demeurer le cadre normatif à partir duquel aborder ces développements (Wilson et Vlasceanu, 2000). Il reste à voir dans quelle mesure la Convention de Lisbonne sera capable de répondre aux problèmes de reconnaissance dans le contexte du commerce des services d'enseignement supérieur si la question de la reconnaissance de l'assurance de la qualité et de l'accréditation n'est pas abordée directement.

Le modèle européen de reconnaissance des diplômes n'a pas été suivi par le reste du monde. La plupart des pays, États-Unis y compris, continuent à appliquer des procédures très détaillées et compliquées à base de tests d'équivalence et refusent la reconnaissance automatique des diplômes étrangers. Ces

procédures incluent notamment l'analyse détaillée de la structure et du contenu des filières et programmes d'études, et aussi des systèmes d'examen. On observe néanmoins, dans ce contexte également, des liens clairs avec l'assurance de la qualité et l'accréditation. Dans ses processus de décision en matière d'équivalences, le ministère américain de l'Éducation tient compte de l'existence dans les pays étrangers de systèmes d'accréditation considérés comme appliquant des normes comparables à celles utilisées par les organismes d'accréditation des États-Unis. Ceci équivaut en fait à une espèce de reconnaissance formelle des systèmes d'accréditation étrangers par les États-Unis. Toutefois, le manque de comparabilité entre les systèmes nationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation retarde les progrès en ce domaine. En 1995, la commission nationale des États-Unis sur l'enseignement médical et l'accréditation à l'étranger (*National Committee on Foreign Medical Education and Accreditation*) a procédé à un examen des procédures et normes d'accréditation utilisées à propos des écoles de médecine dans de nombreux pays et en a conclu que les normes utilisées dans 23 pays étaient comparables à celles utilisées par les organismes américains d'accréditation. Cette décision, qui a permis de simplifier les procédures d'équivalence s'appliquant aux médecins étrangers aux États-Unis, impliquait une reconnaissance formelle des systèmes d'accréditation étrangers. Toutefois, au cours de ce processus, plusieurs systèmes nationaux d'assurance de la qualité de pays européens, par exemple, ont été considérés comme essentiellement différents du système américain d'accréditation. Les médecins venant de ces pays pour travailler aux États-Unis ont constaté que cette décision mettait un terme à la reconnaissance plus ou moins automatique de leurs qualifications. Ce n'est que sur l'insistance de certains pays européens, qui ont pu montrer que leurs mécanismes d'assurance de la qualité, bien que n'aboutissant pas formellement à une déclaration d'accréditation, pouvaient être considérés comme équivalents d'un point de vue fonctionnel en raison des normes utilisés, que le conflit a pu être résolu. Cet exemple montre que la reconnaissance formelle des systèmes nationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation peut fortement contribuer à rendre moins problématique et moins bureaucratique la reconnaissance des qualifications étrangères mais aussi que les énormes différences entre ces systèmes et l'absence de comparabilité et de normes internationales d'assurance de la qualité et d'accréditation s'oppose à de nouveaux progrès en ce domaine.

La reconnaissance professionnelle des qualifications est une question encore plus complexe que la reconnaissance des titres universitaires par les autorités publiques, du fait des différences nationales à prendre en compte dans l'organisation des professions. Dans la plupart des pays d'Europe continentale, les diplômes universitaires servent également de qualifications professionnelles et ouvrent l'accès à des carrières professionnelles sans examens ou formation supplémentaires. Toutefois, dans beaucoup de pays, la reconnaissance automatique

des diplômes universitaires comme qualifications professionnelles est remise en cause. Plusieurs professions dans les domaines du droit, de la comptabilité ou de la médecine, par exemple, imposent des conditions supplémentaires aux titulaires de diplômes universitaires qui souhaitent entrer dans la profession. Cette évolution est considérée comme très problématique par les universités qui y voient une érosion de la valeur professionnelle des diplômes qu'elles délivrent. Au Royaume-Uni, en Irlande, en Australie et aux États-Unis, on observe déjà un fossé important entre qualifications universitaires et qualifications professionnelles, ces dernières étant obtenues après une formation spéciale ou un examen imposés par les organismes professionnels concernés. Dans bien des cas, les associations professionnelles ont mis au point leurs propres procédures d'« accréditation » pour la reconnaissance des programmes et diplômes universitaires ouvrant l'accès aux qualifications professionnelles. Au Royaume-Uni, par exemple, il existe une multitude d'organismes d'accréditation liés à des associations professionnelles qui évaluent si une filière d'enseignement, et donc les étudiants diplômés de cette filière, répondent aux diverses normes et exigences imposées par la profession.

L'accroissement de la mobilité professionnelle, l'internationalisation des professions qui développent leurs propres organisations internationales et surtout les accords de libre-échange portant notamment sur la mobilité et le commerce des services professionnels ont fait passer la question de la reconnaissance professionnelle à un niveau international (Mallea, 1998). On observe aujourd'hui une tendance très nette au développement d'accords mutuels et multilatéraux pour résoudre les questions de reconnaissance professionnelle et d'équivalence des normes et des procédures. Les accords de libre-échange ont très fortement favorisé ce développement : l'UE, l'ALENA, l'ASEAN, l'APEC, ou le MERCOSUR, par exemple, comportent tous certaines réglementations en matière de services professionnels qui peuvent conduire à la reconnaissance professionnelle. Il existe en outre divers accords bilatéraux de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS), en tant que premier accord multilatéral mondial de libre-échange sur le commerce des services, a également contribué aux progrès réalisés en ce domaine. L'OMC et l'OCDE ont toutes deux consacré des rapports et des réunions à cette question à la fin des années 90 (Mallea, 1998) et celle-ci est de nouveau à l'ordre du jour des négociations de l'AGCS en cours actuellement. Même si les services d'enseignement supérieur ne sont pas inclus dans l'AGCS, la réglementation sur le commerce des services professionnels et sur la reconnaissance des qualifications professionnelles qui résultera de l'AGCS aura des conséquences profondes pour l'enseignement supérieur. Le besoin se fait fortement sentir aujourd'hui d'un inventaire complet des accords de reconnaissance mutuelle traitant notamment de la reconnaissance professionnelle en relation avec un large éventail de professions.

Un exemple précoce et très influent de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles est celui de l'« Accord de Washington » pour les métiers de l'ingénieur, signé en 1997 entre les organisations d'ingénieurs d'Australie, du Canada, d'Irlande, de Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et des États-Unis. L'Afrique du Sud et Hong-Kong ont adhéré récemment à cet accord et le Japon est aussi maintenant candidat à l'adhésion. L'accord reconnaît l'« équivalence substantielle » des programmes des pays signataires en ce qui concerne le respect des normes académiques pour la pratique des métiers de l'ingénieur mais ne comporte pas encore une reconnaissance formelle mutuelle des qualifications professionnelles. Un aspect intéressant de cet accord est qu'il inclut également un certain nombre de critères, de politiques et de procédures pour l'accréditation des programmes universitaires de formation aux métiers de l'ingénieur. Les pays signataires acceptent leurs décisions réciproques en matière d'accréditation et reconnaissent donc formellement l'équivalence des mécanismes nationaux d'accréditation des différents pays. L'organisme d'accréditation américain ABET, mentionné précédemment, a joué un rôle essentiel dans ce développement.

L'exemple de l'Accord de Washington est considéré comme très prometteur et comme une source d'inspiration dans d'autres pays et par d'autres professions. Les organisations professionnelles européennes d'ingénieurs ont essayé de parvenir à un accord de reconnaissance mutuelle avec l'ABET mais cette tentative a malheureusement échoué. Il n'existe pas encore d'accords de portée et de contenu comparables dans d'autres professions mais de nombreux accords de reconnaissance mutuelle de portée moindre, principalement dans le contexte des accords de libre-échange. Les organisations professionnelles internationales élaborent des directives sur la reconnaissance des normes des filières professionnelles, en exigeant généralement le respect de la souveraineté nationale et en dénonçant l'uniformisation. Certains progrès sont perceptibles dans les professions de l'architecture, du droit et de la comptabilité. Ces directives traitent souvent implicitement des normes d'assurance de la qualité et d'accréditation. Toutefois, peu d'entre elles abordent explicitement la question de la reconnaissance mutuelle des mécanismes d'accréditation ou d'assurance de la qualité. Là est précisément tout l'intérêt du modèle fourni par l'Accord de Washington.

Reconnaissance de l'assurance de la qualité dans les programmes de mobilité et de transfert d'unités capitalisables

On trouve un autre exemple de reconnaissance mutuelle des systèmes d'assurance de la qualité et d'accréditation dans le domaine des programmes de mobilité et de transfert d'unités capitalisables. Les programmes organisés de mobilité des étudiants constituent un aspect bien connu des politiques d'internationalisation des organisations régionales, des gouvernements nationaux et des établissements. Le programme ERASMUS/SOCRATES en Europe et le programme

UMAP dans la région Asie-Pacifique sont des programmes spécialement conçus pour promouvoir la mobilité régionale des étudiants. Le programme NORDPLUS d'échanges d'étudiants dans les pays nordiques a aussi un caractère régional. Il existe d'autres exemples de programmes régionaux visant à favoriser la mobilité des étudiants.

Des systèmes de transferts d'unité capitalisables ont aussi parfois été développés parallèlement aux programmes pour la mobilité des étudiants. Le plus connu est le Système européen d'unités capitalisables transférables dans toute la communauté (ECTS), un cadre établissement pour la reconnaissance et le transfert des unités de valeur des étudiants poursuivant des études à l'étranger dans le cadre du programme ERASMUS/SOCRATES. Mis en place en 1989 sous une forme expérimentale dans un nombre réduit de disciplines et d'établissements, ce système a été pleinement intégré au programme ERASMUS/SOCRATES à partir de 1995-96. L'ECTS ne cherche pas à résoudre les problèmes d'équivalence des filières et des unités capitalisables du point de vue du contenu ou de la qualité. Il s'agit plutôt d'un cadre à l'intérieur duquel les établissements participants s'accordent à reconnaître de manière quasiment automatique certaines composantes bien définies des cursus, afin de faciliter le transfert des unités capitalisables. Un système de transferts d'unités capitalisables est également en cours d'élaboration au sein du programme UMAP.

La mobilité des étudiants entre les programmes de différents établissements et les procédures de reconnaissance des périodes d'études à l'étranger qui en résultent, ainsi que le transfert d'unités capitalisables ou de points d'étude vers l'établissement d'origine des étudiants, présupposent une confiance mutuelle dans la qualité des partenaires impliqués. Dans les projets ERASMUS, cette confiance ne s'exprime pas de manière explicite mais un certain nombre d'instruments tels qu'un mécanisme uniforme de calcul de la charge de travail universitaire, un « dossier d'information » détaillé et le « relevé de dossier » doivent normalement donner à l'établissement d'origine suffisamment confiance dans la qualité de l'enseignement reçu ailleurs par un étudiant. Il est présupposé en premier lieu que les universités disposent de mécanismes internes d'assurance de la qualité et qu'elles sont soumises à un contrôle externe de la qualité par leurs organismes nationaux respectifs ; la reconnaissance par l'État des établissements et des programmes est considérée comme une garantie de qualité suffisante. Même si le programme ERASMUS ne prend pas directement en compte les normes et méthodologies des dispositifs nationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation, on peut parler en fait d'une espèce de reconnaissance implicite de la validité et des points forts des systèmes nationaux de l'ensemble de la région européenne.

L'absence de mécanismes formels de vérification de la qualité dans le programme ERASMUS soulève cependant certaines questions (van Damme, 2001a).

Le programme ERASMUS et le système ECTS reposent sur une interprétation maximaliste de la notion d'« acceptation » ou de « reconnaissance » en demandant l'acceptation *a priori* des unités capitalisables étrangères par l'établissement d'origine des étudiants, sans aucun contrôle préalable, par exemple, des contenus, des méthodes d'enseignement, de la charge de travail universitaire ou des procédures d'évaluation des étudiants, c'est-à-dire sans aucune référence à la qualité. Avec leur approche pragmatique et volontariste et une bonne dose d'optimisme, que certains pourraient qualifier de naïf, ces deux initiatives ont choisi de contourner délibérément les questions de comparabilité des contenus, de traditions en matière d'éducation et, ce qui est le plus important, de comparabilité et de compatibilité des dispositifs d'assurance de la qualité. Afin de mettre en œuvre une politique de mobilité des étudiants, les politiques européennes d'internationalisation de l'enseignement supérieur ont laissé presque entièrement de côté la question de la qualité. Ce n'est que récemment, sous l'impulsion du processus de Bologne, que les questions d'assurance de la qualité ont commencé à être prises en compte dans le cadre des programmes européens.

Dans le programme UMAP, les questions relatives à la qualité qui découlent de la mobilité des étudiants sont explicitement prises en compte. Le premier principe du document fondateur de l'UMAP stipule : « Les programmes de l'UMAP interviennent entre des établissements d'enseignement supérieur, ou consortiums d'établissements, ayant fait l'objet d'une accréditation individuelle, sur la base de l'acceptation mutuelle de la pertinence des décisions nationales en matière d'accréditation. Tous les établissements publics ou privés d'enseignement supérieur situés dans des pays ou des territoires participant à l'UMAP, et reconnus dans le pays participant auquel ils appartiennent comme bénéficiant d'une accréditation nationale, ou comme des établissements d'enseignement supérieur réputés, ont qualité pour participer aux programmes de l'UMAP ». Cette formulation implique une reconnaissance mutuelle formelle des systèmes nationaux d'accréditation et de leurs décisions d'accréditation dans l'ensemble de la région couverte par l'UMAP.

MODÈLE 3 – DÉVELOPPEMENT D'UNE MÉTA-ACCREDITATION DES ORGANISMES D'ASSURANCE DE LA QUALITÉ ET D'ACCREDITATION A L'ÉCHELON INTERNATIONAL ET MONDIAL

Les modèles 1 et 2 reposent sur le développement de réseaux entre les organismes nationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation et sur la reconnaissance mutuelle entre ces organismes. La mise en réseau, l'échange d'informations et la coopération sont possibles dans le plein respect de l'autonomie et de la souveraineté des partenaires. Les différences de normes et de méthodes d'évaluation doivent sans doute être abordées dans le cadre du dialogue et de la compréhension mutuelle mais elles sont acceptées comme relevant de l'autono-

mie individuelle de chaque organisme. Dans la seconde stratégie, la reconnaissance mutuelle est basée sur l'acceptation des différences non-substantielles dans le cadre d'un accord fondamental sur la validité des normes et méthodes de chacun des partenaires. Le troisième modèle vise un degré encore plus élevé d'intégration. Dans ce modèle, les systèmes d'assurance de la qualité et d'accréditation sont évalués sur la base d'un ensemble défini et reconnu de normes positives et fiables d'assurance de la qualité. Autrement dit, des normes professionnelles sont élaborées à l'intention du secteur international d'assurance de la qualité et d'accréditation et mises en pratique sous diverses formes de méta-accréditation.

évaluation des critères d'appartenance aux associations d'assurance de la qualité et d'accréditation

Les organismes d'assurance de la qualité et d'accréditation ont mis au point leurs propres associations nationales et internationales. Comme il a été indiqué plus haut, l'association mondiale des organismes nationaux est le Réseau international des organismes de promotion de la qualité en enseignement supérieur (INQAAHE). Pour le moment, l'INQAAHE ne compte qu'un nombre très réduit de normes pour le contrôle des candidats à l'adhésion. La pleine adhésion est ouverte aux organismes « authentiques » et certaines procédures sont prévues pour vérifier que les organismes candidats satisfont à ce critère avant d'être admis au sein du réseau (Woodhouse, 2001). Toutefois, il s'agit là d'une simple formalité n'impliquant pas un véritable examen du sérieux des normes et procédures d'assurance de la qualité des candidats. L'appartenance à l'INQAAHE ne doit donc pas être interprétée comme une reconnaissance positive de la validité des procédures d'assurance de la qualité et d'accréditation de chacun de ses membres. Ceci est vrai également des réseaux régionaux d'assurance de la qualité comme le Réseau européen d'assurance de la qualité dans l'enseignement supérieur (ENQA). Ces associations ne perçoivent pas cela comme un problème car leur objectif premier est d'apporter un soutien mutuel à leurs membres et de faciliter les échanges d'information. Et l'absence de normes professionnelles explicites, par rapport aux normes élaborées par les associations internationales d'autres secteurs professionnels, n'est pas non plus perçue comme problématique par le monde extérieur, bien que, comme le montre l'exemple de l'ENQA dans le cadre du processus de Bologne, les autorités internationales accordent une grande confiance à ces associations.

Au sein de l'INQAAHE, des voix se sont fait entendre en faveur de l'élaboration de normes professionnelles pour une assurance de la qualité et une accréditation fiables. L'ancien président de l'INQAAHE, David Woodhouse, est favorable à cette stratégie. A son avis, l'INQAAHE devrait renforcer ses critères d'adhésion en évaluant les normes et procédures d'évaluation des candidats à l'adhésion à la

lumière de ces normes professionnelles. L'INQAAHE deviendrait ainsi une organisation professionnelle comparable à ses homologues d'autres secteurs des services professionnels. Elle pourrait aussi remplir un rôle d'intermédiaire pour la reconnaissance mutuelle des qualifications évaluées par ses membres et garantir ainsi que ces évaluations sont effectuées conformément aux normes reconnues par la profession (Woodhouse, 2001).

La seule association d'organismes d'accréditation ayant élaboré des normes professionnelles pour la reconnaissance et l'adhésion des organismes est le CHEA aux États-Unis. Cette organisation regroupe toutes sortes d'organismes d'accréditation, tant régionaux, spécialisés, nationaux que professionnels. L'adhésion dépend de la conformité à un certain nombre de critères nécessaires pour la « reconnaissance » d'un organisme. « La reconnaissance par le CHEA signifie que les normes et procédures des organisations sont conformes aux attentes en matière de qualité, de perfectionnement et de responsabilité qui ont été définies par le CHEA. » Le gouvernement fédéral des États-Unis dispose, par ailleurs, d'une procédure de reconnaissance des organismes d'accréditation sur la base de ses propres standards et critères visant à garantir la conformité des normes des organisations d'accréditation avec les conditions requises pour la participation des établissements et des filières à certaines initiatives fédérales comme les programmes d'aide aux étudiants. La procédure de reconnaissance du CHEA est basée sur trois principes fondamentaux : 1) l'engagement de l'organisme d'accréditation en faveur du progrès des normes académiques dans l'enseignement supérieur ; 2) l'existence dans l'organisme d'accréditation de normes de responsabilité reposant sur l'information régulière, claire et systématique du public et de la communauté de l'enseignement supérieur ; 3) la mise en œuvre par l'organisme d'accréditation de normes encourageant les établissements d'enseignement supérieur à prendre, là où nécessaire, des mesures volontaires de changement et de perfectionnement. Le CHEA dispose en outre d'un ensemble de conditions d'admission et de normes de reconnaissance parmi lesquelles, outre les trois principes mentionnés ci-dessus, la garantie que les organismes d'accréditation emploient des procédures équitables et appropriées et réévaluent en permanence leurs procédures d'accréditation. Les normes du CHEA méritent d'être largement diffusées et pourraient servir de base au développement de normes internationalement acceptées pour la « reconnaissance » et la « méta-accréditation » des organismes d'assurance de la qualité et d'accréditation du monde entier.

Création d'un registre mondial de la qualité sur la base d'une méta-accréditation des organismes

S'appuyant sur le travail réalisé notamment par ces associations, des propositions ont été avancées récemment en faveur de la création d'un registre mondial

des organismes fiables, qui reposerait sur une espèce de méta-évaluation ou méta-accréditation des organismes par une instance indépendante. Dans cette idée, les principes fondamentaux de l'assurance de la qualité et de l'accréditation s'appliqueraient au secteur lui-même.

La méta-accréditation n'est pas quelque chose de complètement nouveau dans le domaine de l'assurance de la qualité. Le système allemand d'accréditation mis en place en 1998, par exemple, est basé sur ce principe. La méta-accréditation pourrait constituer un outil très important à l'échelle internationale. Une procédure de reconnaissance, basée sur l'évaluation des organismes d'assurance de la qualité et d'accréditation à partir de normes reconnues par la communauté professionnelle, permettrait une reconnaissance multilatérale des organismes. Ceci constituerait pour les programmes d'enseignement, les établissements, les étudiants, les employeurs et le public en général l'assurance que l'évaluation effectuée par un organisme est conforme aux normes internationalement reconnues. La confiance dans les systèmes d'assurance de la qualité et d'accréditation serait aussi un moyen d'incitation très important pour la réalisation de progrès significatifs dans le domaine de la reconnaissance des qualifications. La méta-accréditation internationale était l'une des stratégies prometteuses identifiée par le projet européen sur l'accréditation mené par l'Association européenne des universités (CRE, puis EUA) en 2000 avec l'aide du Programme SOCRATES (Sursock, 2000 ; van der Wende et Westerheijden, 2001). Cette option respecterait la souveraineté nationale et la diversité en assurant la transparence et la comparabilité des normes et procédures d'assurance de la qualité. Le projet appelait à la création d'une plate-forme européenne pour étudier plus en détail et développer cette idée. Malheureusement, comme indiqué plus haut, cette proposition n'a pas été pleinement acceptée par la communauté universitaire européenne lors des réunions ultérieures de Lisbonne et de Salamanque au printemps 2001, principalement en raison des résistances suscitées par la notion d'accréditation mais aussi des très fortes craintes à l'égard de toute mesure susceptible de réduire l'autonomie des organismes nationaux.

Récemment a été soumise à discussion la proposition d'établir un annuaire ou un registre des organismes d'assurance de la qualité et d'accréditation. Ce registre (*Worldwide Quality Register – WQR*) serait établi sous l'égide d'un consortium d'organisations représentant la communauté internationale de l'enseignement supérieur, la communauté internationale de l'assurance de la qualité et la communauté internationale en général. L'Association internationale des présidents d'université (IAUP), l'INQAAHE et l'UNESCO, entre autres, étudient actuellement cette proposition. Le WQR inclurait les organismes déclarés par un groupe d'experts indépendants conformes aux critères et normes d'évaluation comparative mutuellement reconnus. L'inclusion d'un organisme dans le nouveau registre international constituerait une garantie que cet organisme répond aux normes reconnues

d'assurance de la qualité, notamment du point de vue d'un engagement clair en faveur du développement de la qualité académique dans les établissements et programmes évalués par cet organisme, de procédures d'évaluation équitables et appropriées ou de protocoles bien conçus et accessibles au public. Cette initiative serait aussi fortement orientée vers le développement et aiderait les nouveaux organismes d'assurance de la qualité et d'accréditation à développer leurs compétences professionnelles. Les partisans de cette initiative et d'autres comparables soulignent qu'il est important que la communauté internationale de l'assurance de la qualité et de l'accréditation élabore ses propres normes de qualité professionnelle et ses propres procédures d'accréditation. En l'absence de telles normes de qualité, les mécanismes d'évaluation externe et de dénomination, du type de l'ISO par exemple, sur lesquels la communauté de l'assurance de la qualité a peu d'influence, viendront répondre à la demande. Ces propositions, cependant, se heurtent à une très forte résistance (Woodhouse, 2001).

MODÈLE 4 – MISE EN PLACE DE SYSTÈMES INTERNATIONAUX D'ASSURANCE DE LA QUALITÉ ET D'ACCREDITATION

L'idée d'un organisme international menant des activités d'assurance de la qualité et d'accréditation au niveau mondial ou même régional pourra paraître étrange à beaucoup mais cette stratégie ne doit pas être négligée lorsque l'on envisage les divers modèles et tendances possibles. Ce modèle, contrairement aux trois modèles précédents, n'accorde pas un rôle central aux organismes nationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation et opte de manière radicale pour la mise en place de dispositifs au niveau international. Le besoin de procédures d'assurance de la qualité et d'accréditation visibles au niveau international, ainsi que la lenteur des progrès accomplis en matière de convergence, de reconnaissance mutuelle et de méta-accréditation des organismes nationaux d'assurance de la qualité, pourraient bien être favorables à l'idée du développement d'organismes internationaux d'accréditation. De l'avis de nombreux observateurs, les modèles précédents risquent d'être inadaptés pour répondre aux besoins nouveaux créés par la poursuite de la croissance de l'enseignement transnational et sans frontières et la libéralisation du commerce des services d'enseignement supérieur. Toutefois, établir le bien-fondé d'organismes internationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation constitue certainement une tâche délicate dans un contexte caractérisé par l'absence d'organisations internationales influentes. Mais il est possible que la poursuite de l'accroissement de l'enseignement transnational et du commerce de l'enseignement supérieur crée des conditions favorables au développement de systèmes internationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation considérés comme légitimes par les établissements et leurs associations internationales. Il n'existe encore pour le moment que quelques exemples de tels systèmes.

Mécanismes d'évaluation au niveau régional

On trouve quelques exemples intéressants de mécanismes d'évaluation de la qualité opérant à un niveau régional en Europe. Nous avons mentionné plus haut le projet IQR (*Internationalisation Quality Review*), développé conjointement par le Programme sur la gestion des établissements d'enseignement supérieur (IMHE) de l'OCDE, l'Association pour la coopération académique (ACA) et la CRE/EUA, qui est une fonction d'audit des politiques et pratiques d'internationalisation d'un établissement. Cet audit n'a pas pour objet une déclaration d'accréditation mais vise à améliorer et à renforcer les capacités d'internationalisation de l'établissement examiné au moyen de la méthode classique de double examen de la qualité sur la base de l'auto-évaluation et de l'évaluation par les pairs (Knight et De Wit, 1999).

Le Programme d'évaluation institutionnelle de l'EUA est un projet comparable. Ce programme, élaboré au début des années 90, avait pour but l'évaluation institutionnelle des universités européennes. A partir du milieu des années 90, après une phase pilote, le programme a été proposé à ses membres, sous la forme d'un service, par l'EUA. Il vise à renforcer les capacités établissements des universités et à les inciter à améliorer leur gestion interne. A l'époque, il existait également une demande de la part des systèmes d'enseignement supérieur en transition d'Europe de l'Est, qui souhaitaient être « reconnus » comme de véritables universités européennes (van der Wende et Westerheijden, 2001). Bien qu'il ait été considéré par les universités et les dirigeants d'université comme une espèce d'initiative institutionnelle d'accréditation, ce programme n'a pas fonctionné comme un système d'accréditation. L'évolution en ce sens a avorté au cours du développement du programme. Par contre, ses fonctions de développement ont été étendues en l'absence d'une composante claire d'évaluation et de sélection. Il n'était pas possible de combiner l'approche inclusive qui était celle d'une association reposant sur l'adhésion et s'efforçant d'unir tous les établissements d'Europe, avec un système sélectif d'assurance de la qualité ou d'accréditation. Toutefois, dans certains pays, les gouvernements nationaux soutiennent l'utilisation du programme institutionnel d'évaluation de l'EUA. En Finlande, par exemple, Le conseil d'évaluation de l'enseignement supérieur exige des établissements d'enseignement supérieur qu'ils effectuent un certain type d'évaluation externe, sans imposer un organisme ou un modèle particuliers (Campbell et van der Wende, 2000). Le programme d'évaluation institutionnelle de l'EUA est donc utilisé par ses « consommateurs » comme une espèce de système externe d'assurance de la qualité ou même d'accréditation.

Comme il a été indiqué plus haut à propos du processus de Bologne, la question de l'accréditation des programmes ou des établissements d'enseignement au niveau européen est vivement débattue mais peu de progrès ont encore été réa-

lisés en ce sens. Beaucoup de pays et d'organismes nationaux d'assurance de la qualité s'opposent au développement d'un système régional d'accréditation en Europe. Un tel projet, qui ne semble pas encore possible en Europe, est cependant en cours d'examen dans d'autres régions du monde. L'expérience d'accréditation régionale menée dans la région couverte par le MERCOSUR est particulièrement intéressante de ce point de vue. Le secteur éducatif a commencé à participer aux activités du MERCOSUR en 1992 avec pour objectif, entre autres, l'harmonisation des systèmes éducatifs. Dans l'enseignement supérieur a été signé un « Mémoire d'accord sur la mise en œuvre d'un mécanisme expérimental d'accréditation des programmes de premier cycle et de reconnaissance des diplômes ». Un groupe de travail étudie actuellement la possibilité de créer, dans le cadre du MERCOSUR, un système d'accréditation des programmes d'enseignement en ingénierie, en médecine et en ingénierie agricole. Il s'agirait d'un système volontaire d'accréditation, venant s'ajouter aux systèmes nationaux d'accréditation ou les complétant, qui conduirait à la reconnaissance des diplômes dans les pays concernés. Les procédures régionales d'accréditation doivent démarrer en août 2002.

Réseaux d'universités élaborant assurance de qualité et accréditation

Il existe aussi quelques exemples intéressants de réseaux d'universités qui élaborent leurs propres mécanismes d'assurance de la qualité et même d'accréditation. Campbell et van der Wende mentionnent les réseaux d'universités issus des projets ERASMUS et SOCRATES en Europe, qui ont éprouvé le besoin d'une évaluation comparative des activités de leurs membres et ont donc mis au point progressivement leurs propres systèmes d'assurance de la qualité. Il s'agissait, dans certains cas, de répondre aux insuffisances évoquées plus haut du programme ERASMUS et de l'ECTS dans le domaine de la qualité. Certains de ces réseaux sont devenus des réseaux assez prestigieux pouvant renforcer le statut d'un établissement sur la scène nationale et internationale. Dans ces réseaux, l'assurance de la qualité et un certain type de procédures d'accréditation sont utilisées pour contrôler le niveau de qualité des établissements candidats à l'adhésion. Le réseau de Coimbra, qui regroupe plusieurs anciennes grandes universités européennes, est un bon exemple de ce type de réseaux. Ce réseau élabore actuellement des systèmes internes d'assurance de la qualité et envisage d'établir un système international d'accréditation avec des standards et normes d'évaluation comparative d'un niveau assez élevé.

Universitas 21, un réseau d'universités de recherche d'Amérique du Nord, du Royaume-Uni, de Suède, d'Allemagne, d'Australie et d'Asie du Sud-Est, est aussi un exemple intéressant de réseau ayant élaboré ses propres activités d'assurance de la qualité. U21pedagogica, la filiale d'Universitas 21 pour l'assurance de la qualité, est un prestataire international de services indépendants d'assurance de la

qualité pour les programmes d'enseignement supérieur et les activités apparentées. Ses objectifs déclarés sont les suivants : 1) assurer la garantie de la qualité des programmes universitaires en vue de leur accréditation ; 2) élaborer des processus de garantie de la qualité et de contrôle assurant une sélection des étudiants basée sur le mérite, équitable et transparente dans les programmes d'études et filières du réseau ; 3) mettre en place des procédures de promotion et de contrôle de l'intégrité de l'évaluation et des examens des étudiants dans les programmes d'études et filières du réseau ; 4) assurer la garantie de la qualité rigoureuse et d'un haut niveau de crédibilité de tout projet de cyberformation créé à l'initiative ou avec la participation d'Universitas 21. U21 *pedagogica* sera le prestataire exclusif de services d'assurance de la qualité de U21global, une co-entreprise créée par Universitas 21 et Thomson Learning. Il s'agit donc là clairement d'un exemple de réseau d'universités évoluant vers un système international potentiellement important d'assurance de la qualité et d'accréditation.

Un autre exemple intéressant est celui du Consortium européen des universités novatrices (ECIU), un réseau européen d'universités relativement jeunes et innovantes. Ce réseau a élaboré son propre processus externe de contrôle de la qualité afin d'« accréditer » des programmes internationaux de maîtrise de diffusion transnationale qui, en raison de leur caractère innovant, ne pouvaient être couverts par les organismes traditionnels d'accréditation américains des pays receveurs. Pour répondre au besoin d'une forme rigoureuse mais souple et transparente d'accréditation, le réseau a mis au point au sein du consortium un programme modeste pour soutenir l'évaluation ou l'accréditation formelle, capable de fonctionner avec une administration et des coûts minimaux, susceptible d'ajustements d'échelle et permettant la coopération avec d'autres organisations (Phillips, 2000).

Le dispositif d'accréditation du Système européen d'amélioration de la qualité (European Quality Improvement System – EQUIS) est une initiative semblable, issue non pas à proprement parler d'un réseau d'universités mais d'un réseau d'acteurs de l'enseignement commercial, la Fondation européenne pour le développement du management (European Foundation for Management Development – EFMD). Ce dispositif a été mis en place en 1997 afin de promouvoir le développement de la qualité parmi les membres de la fondation. Afin de répondre au besoin de normes d'évaluation comparative et de critères communs, un véritable système d'accréditation a été élaboré et celui-ci a acquis un statut important dans le secteur des écoles de commerce en Europe. L'EQUIS est aujourd'hui le principal dispositif d'accréditation des établissements de formation à la gestion au niveau du premier cycle et au-delà en Europe. Certains gouvernements se servent même de l'accréditation de l'EQUIS en remplacement de l'assurance de la qualité ou de l'accréditation nationale ; en Flandre, par exemple, le gouvernement a exigé, comme condition à la poursuite du financement public, qu'une école publi-

que de commerce obtienne l'accréditation de l'EQUIS. Le dispositif d'accréditation a pour objectif une accréditation véritable reposant sur des critères et des normes d'évaluation relativement élevés mais un programme de développement EQUIP a aussi été créé parallèlement à l'intention des membres non encore accrédités (Conraths, 2000).

Il existe probablement d'autres exemples de réseaux d'universités ayant mis en place leurs propres régimes d'accréditation. Certains organismes nationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation se sont développés à partir de réseaux d'universités engagés dans des activités d'assurance de la qualité. Le système américain d'accréditation s'est lui aussi développé de cette manière. Dans une perspective internationale, les réseaux internationaux d'universités pourraient constituer un environnement particulièrement favorable au développement de systèmes internationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation. Ces réseaux montrent que l'assurance de la qualité et l'accréditation ne sont plus le monopole des organismes publics nationaux et font ressortir clairement la nécessité de dispositifs internationaux travaillant sur la base de normes de qualité mutuellement reconnues. Dans une certaine mesure, les réseaux d'universités comblent le vide résultant au niveau international du refus des organismes nationaux d'assurance de la qualité de s'engager dans des activités internationales. Les exemples comme celui de l'ECIU montrent que la composition de ces réseaux ne constitue pas nécessairement un obstacle à la création de systèmes fiables d'assurance de la qualité et d'accréditation. La fiabilité d'un dispositif d'assurance de la qualité ou d'accréditation ne dépend pas seulement de l'autorité qui en prend l'initiative mais peut être atteinte par l'utilisation de normes d'évaluation et de critères bien fondés (van Damme, 1999). Les associations professionnelles internationales et les réseaux internationaux d'universités constituent probablement les milieux les mieux propices à la création de systèmes internationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation.

Un organisme mondial d'accréditation

On ne connaît encore qu'une seule tentative d'élaboration d'un système mondial d'accréditation. Au milieu des années 90, l'absence de véritable système mondial d'accréditation de l'enseignement transnational était fortement ressentie par certains acteurs qui pensaient n'avoir guère à attendre en ce domaine des organismes nationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation. Le *Centre for Quality Assurance in International Education* (COAIE), basé à Washington aux États-Unis, a joué un rôle essentiel à ce propos. Cette organisation très dynamique et innovante, fondée en 1995 par des représentants des entreprises, de l'enseignement supérieur et des pouvoirs publics, a organisé diverses réunions sur l'enseignement transnational et le commerce des services éducatifs et professionnels. La *Global Alliance for Transnational Education* – GATE, qui regroupe des établissements,

des organismes d'assurance de la qualité, des organisations gouvernementales et des entreprises ayant pour objet d'élaborer des procédures d'accréditation des prestataires de programmes transnationaux d'enseignement supérieur, a été créée dans le même contexte. Toutefois, les changements radicaux intervenus dans sa gestion et la subordination de l'organisation aux intérêts commerciaux de Jones International ont conduit les parties prenantes de la communauté universitaire à se retirer de l'initiative. Depuis lors, GATE n'est plus en mesure d'occuper une position légitime dans le domaine de l'accréditation internationale, non plus que de répondre aux exigences des établissements.

La mise au point d'un véritable organisme international d'accréditation est, depuis cet épisode, considéré par bon nombre d'observateurs comme assez irréaliste, en raison de la résistance des États nationaux (et souvent aussi des organismes nationaux d'assurance de la qualité) ; beaucoup d'entre eux craignent en outre qu'un tel projet n'aboutisse à la mise en place d'un appareil extrêmement bureaucratique et coûteux échappant à tout contrôle des gouvernements et des établissements d'enseignement supérieur. Une telle stratégie, cependant, ne saurait être écartée aussi facilement. Comme l'indique Woodhouse (2001), la place existe pour un organisme proposant un service basé sur son statut académique, sa légitimité, sa crédibilité et sa réputation : un tel organisme international d'accréditation parviendrait sans aucun doute à s'assurer en un temps bref une position importante dans le secteur de l'enseignement supérieur mondial.

Initiatives visant à mettre à l'ordre du jour la question de l'assurance internationale de la qualité

Un certain nombre d'organisations et d'associations internationales se sont penchées sur la question de l'assurance internationale de la qualité. Bien que ces organisations et associations n'envisagent aucunement de remplir elles-mêmes un rôle d'accréditation au niveau mondial, il convient de les mentionner ici car elles favorisent la discussion et le développement de bonnes pratiques dans ce domaine. Outre les associations internationales d'assurance de la qualité comme l'INQAAHE et l'ENQA, dont il a été question plus haut, des initiatives et partenariats intéressants se développent aussi au sein des associations d'universités et des organisations internationales en général.

L'une des premières initiatives en ce domaine a été la création d'une Commission sur l'accréditation mondiale par l'Association internationale des présidents d'université (IAUP) lors de sa Conférence trisannuelle à Bruxelles en 1999. Cette commission est devenue une plate-forme fructueuse pour la discussion de ces questions et c'est également en son sein qu'a vu le jour l'idée d'un registre mondial de la qualité. Elle se compose de représentants du monde entier et se réunit régulièrement.

Le Forum mondial sur l'assurance de la qualité, l'accréditation et la reconnaissance des qualifications au niveau international, créé par l'UNESCO en 2002, représentent une entreprise plus ambitieuse faisant appel à des partenaires plus nombreux. L'initiative a été adoptée à la suite d'une réunion d'experts qui s'est tenue les 10 et 11 septembre 2001 à Paris. Une déclaration de mission détaillant les questions à aborder et les stratégies possibles à étudier a été publiée. Le Groupe de Travail du Forum mondial de l'UNESCO s'est réuni à Lisbonne au printemps 2002 et une réunion de l'ensemble du Forum mondial est prévue pour octobre 2002.

Le CHEA a déjà organisé pas moins de trois séminaires d'experts sur l'assurance internationale de la qualité, en invitant des experts du monde entier à débattre de ces questions. Une Commission internationale a été mise sur pied en 2001 à la suite de ces réunions. Cette commission s'est réunie pour un séminaire à San Francisco en janvier 2002 et a discuté d'un certain nombre de voies d'action possibles.

Le *Centre for Quality Assurance in International Education* (COAIE) de Washington est déjà considéré comme un acteur déterminant dans le domaine de l'assurance de la qualité de l'enseignement supérieur international. Pendant les dernières années, son rôle a été plus celui d'un groupe de pression à propos de questions comme l'enseignement transnational, le commerce de l'enseignement supérieur et l'inclusion de l'enseignement supérieur dans les accords de libre-échange comme l'AGCS. Le COAIE est considéré comme le principal groupe de pression à l'origine des propositions américaines avancées lors des négociations de l'AGCS et il a co-organisé le Forum sur le commerce des services d'enseignement supérieur en mai 2002.

CONCLUSIONS

Cette vue d'ensemble des tendances et modèles des dispositifs internationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation de l'enseignement supérieur n'avait pas pour objet de mettre en avant une solution particulière ou de suggérer une évolution à sens unique du premier au dernier modèle. Chacun des modèles présentés comporte certains aspects intéressants, des développements prometteurs, ainsi que des exemples de bonnes pratiques. Dans la perspective d'un système international d'assurance de la qualité et d'accréditation susceptible d'exercer un effet de régulation sur le commerce des services d'enseignement supérieur, certains développements, en particulier, méritent une attention spéciale et devraient être soutenus. On en trouvera ci-dessous une liste sous la forme de recommandations à l'intention de la communauté internationale de l'enseignement supérieur et des acteurs pertinents :

- Soutenir la poursuite du développement de réseaux au niveau international et régional, ainsi que les échanges et la coopération entre les organismes nationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation.

- Favoriser la convergence, la comparabilité et la compatibilité des systèmes nationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation en assurant la composition internationale des instances d'examen par les pairs, l'évaluation comparative au niveau international des normes et procédures d'évaluation et le développement de projets communs d'évaluation.
- Améliorer les procédures d'assurance de la qualité des organismes des pays exportateurs de formes transnationales d'enseignement supérieur en soutenant l'adoption de codes de bonnes pratiques, et en particulier du Code UNESCO/Conseil de l'Europe, pour la prestation d'un enseignement supérieur transnational, y compris en ce qui concerne l'enseignement à distance et la cyberformation, et les cas de « consommation à l'étranger » par des étudiants étrangers.
- Ouvrir les systèmes nationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation des pays importateurs aux prestataires privés et étrangers.
- Adapter les critères, normes et procédures de l'assurance de la qualité et de l'accréditation afin de pouvoir les appliquer de manière équitable à l'enseignement à distance, à la cyberformation et à d'autres modes nouveaux de prestation, notamment en éliminant toute référence inutile aux aspects traditionnels d'évaluation de la participation.
- Encourager la coopération formelle et la reconnaissance mutuelle entre les organismes d'assurance de la qualité et d'accréditation des pays exportateurs et importateurs.
- Identifier de manière explicite la reconnaissance mutuelle des organismes et systèmes d'assurance de la qualité et d'accréditation impliqués dans les programmes de reconnaissance des qualifications ou de mobilité des étudiants et les dispositifs de transfert d'unités capitalisables.
- Inscrire les accords de reconnaissance mutuelle portant sur la reconnaissance professionnelle des programmes dans le cadre des accords de libre-échange.
- Défendre le modèle de l'Accord de Washington pour la reconnaissance mutuelle des systèmes d'assurance de la qualité et d'accréditation dans d'autres professions.
- Encourager la communauté internationale d'assurance de la qualité et d'accréditation à poursuivre le développement de ses normes de qualité professionnelle sur la base des critères existants et à favoriser leur reconnaissance par l'ensemble de la profession.
- Soutenir la création d'un registre mondial des organismes d'assurance de la qualité et d'accréditation répondant aux normes de qualité de la profession par un organisme légitime reconnu par la communauté de l'enseignement

supérieur, la profession de l'assurance de la qualité et la communauté internationale en général.

- Inciter les associations et réseaux internationaux d'universités, ainsi que les associations professionnelles internationales, à poursuivre le développement de leurs dispositifs propres d'assurance de la qualité et d'accréditation.
- Créer les conditions favorables à la mise en place de systèmes internationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation.
- Soutenir les plates-formes et les initiatives permettant de discuter plus avant des aspects internationaux de l'assurance de la qualité et de l'accréditation.

Une stratégie de soutien des bonnes pratiques aux divers niveaux des modèles examinés dans cet article semble donc le moyen le plus réaliste et le plus prometteur d'aller de l'avant. A plus long terme, cependant, certains modèles et stratégies se révéleront sans doute mieux adaptés que d'autres. L'accroissement du commerce des services d'enseignement supérieur exercera aussi des pressions sur certains des modèles d'assurance de la qualité, par exemple dans le cas où les systèmes nationaux d'accréditation seront perçus comme un obstacle trop important par les prestataires étrangers ou auront des effets trop protectionnistes. Les stratégies qui reposent exclusivement sur les systèmes nationaux souverains d'assurance de la qualité et d'accréditation se révéleront, à notre avis, de plus en plus inadéquates pour répondre de manière adéquate aux défis se situant au niveau international. La coopération et les échanges informels (modèle 1) devront progressivement être remplacés par des accords de reconnaissance mutuelle de nature plus formelle (modèle 2) et par un système international de méta-accréditation (modèle 3). Le dispositif le plus probable à l'avenir semble être celui de réseaux d'organismes d'assurance de la qualité et d'accréditation travaillant de manière comparable et mutuellement compatible sur la base de notions et de méthodologies convergentes de l'assurance de la qualité. Les organismes véritablement internationaux ou même mondiaux (modèle 4), le modèle le moins développé à l'heure actuelle, pourront jouer un rôle beaucoup plus important dans un avenir plus lointain. Les établissements désireux d'obtenir une accréditation internationale s'efforceront de favoriser le développement de ce modèle mais, pour le moment, les organismes nationaux d'assurance de la qualité et d'accréditation semblent résister quelque peu à une telle évolution. Par contre, dans le domaine de la reconnaissance et de l'accréditation professionnelles, moins directement soumis aux législations nationales que l'assurance de la qualité et l'accréditation académiques, on peut s'attendre à des initiatives progressives dans cette direction. Quoi qu'il en soit, un renforcement de la coopération internationale dans le domaine de l'assurance de la qualité et de l'accréditation sera nécessaire pour faire face à la demande de régulation résultant de la croissance de l'enseignement transnational et sans frontières et du développement du commerce des services d'enseignement supérieur.

Références

- ADAM, S. (2001),
Transnational Education Report, CEURC, Bruxelles.
[www.esib.org/prague/documents/transnational_education_project.pdf].
- APEC (2001),
Measures Affecting Trade and Investment in Education Services in the Asia-Pacific Region: A Report to the APEC Group on Services 2000, APEC, Singapour.
- ASCHER, B. (2002a),
« Accreditation and Education: Implications of Trade Agreements », document préparé pour le séminaire de la Commission internationale du CHEA, San Francisco, 25 janvier 2002.
- ASCHER, B. (2002b),
« International Dimensions of Certification and Accreditation: the Role of Trade Agreements », document préparé pour le forum sur ISO/IEC 17024: « Accreditation of personnel certification bodies », Washington DC, 19 février 2002.
- AUCC (2001),
L'enseignement supérieur canadien et l'AGCS, document d'information de l'AUCC.
- BALDWIN, G. et JAMES, R. (2000),
« The Market in Australian Higher Education and the Concept of Student as Informed Consumer », *Journal of Higher Education Policy and Management*, 22(2), pp. 139-148.
- BERG, G.A. (1998),
« Public Policy on Distance Learning in Higher Education: California State and Western Governors Association Initiatives », *Education Policy Analysis Archives*, 6(11)
[<http://epaa.asu.edu/epaa/v6n11.html>].
- BERNER, H. et RICHTER, R. (2001),
« Accreditation of Degree Programmes in Germany », *Quality in Higher Education*, 7(3), pp. 247-257.
- BILLING, D. et THOMAS, H. (2000),
« The International Transferability of Quality Assessment Systems for Higher Education: The Turkish Experience », *Quality in Higher Education*, 6(1), pp. 31-40.
- BRUCH, T. et BARTY, A. (1998),
« Internationalising British higher Education: Students and Etablissements », in P. Scott (dir. pub.), *The Globalisation of Higher Education* (Buckingham, OUP et SRHE), pp. 18-31.
- BUSNELLI, J.C. (2000),
« La Acreditación de Instituciones de Educación Superior en América Latina », document présenté à la Conférence de l'HACU, Albuquerque, novembre 2000.

- CAMPBELL, C. et VAN DER WENDE, M.C. (2000),
International Initiatives and Trends in Quality Assurance for European Higher Education (Helsinki, ENQA).
- CUNNINGHAM, S. *et al.* (2000),
The Business of Borderless Education (Canberra, DEETYA).
- CVCP/HEFCE (2000),
The Business of Borderless Education: UK Perspectives, Committee of Vice-Chancellors and Principals, Londres.
- CONRATHS, B. (2000),
« Historique du European Quality Improvement System (Système Européen d'Amélioration de la Qualité) – EQUIS », in A. Sursock (2001), *Vers des systèmes d'accréditation de l'enseignement supérieur en Europe? Rapport final du projet*, Projet CRE, Genève.
- DAVIES, J.L. (2001),
« Borderless Higher Education in Continental Europe », *Minerva*, 39, pp. 27-48.
- DE WIT, H. (1995),
Strategies for Internationalisation of Higher Education. A Comparative Study of Australia, Canada, Europe and the United States of America, International Association for International Education, Amsterdam.
- DIDOU AUPETIT, S. (2000),
« The North American Free Trade Agreement and the Process of Internationalisation of Higher Education », document présenté à la réunion annuelle PEEC-HRD, Taiwan, 21-22 octobre 2000.
- DILL, D.D. (2000),
« Designing Academic Audit: Lessons Learned in Europe and Asia », *Quality in Higher Education*, 6(3), pp. 187-207.
- EATON, J.S. (2001),
« Taking a Look at Ourselves, Accreditation », document présenté à la Conférence CHEA « Enhancing Usefulness », Chicago, IL, 28-29 juin 2001 [www.chea.org].
- EATON, J.S. (2002),
Maintaining the Delicate Balance: Distance Learning, Higher Education Accreditation, and the Politics of Self-Regulation, American Council on Education, Washington, DC,
[www.acenet.edu/bookstore/pdf/distributed-learning/distributed-learning-02.pdf].
- EL-KHAWAS, E. (1998),
« Assurance de la qualité dans l'enseignement supérieur. Progrès récents et défis à venir », document présenté à la Conférence mondiale sur l'enseignement supérieur de l'UNESCO (Paris, 1998), Banque mondiale, Washington, DC.
- EWELL, P.T. (2001),
Accreditation and Student Learning Outcomes: a Proposed Point of departure, CHEA Occasional Papers, Washington, DC.
- FARRINGTON, D.J. (2001),
« Borderless Higher Education: Challenges to Regulation, Accreditation and Intellectual Property Rights », *Minerva*, 39, pp. 63-84.
- FIELDEN, J. (2001),
« Markets for Borderless Education », *Minerva*, 39, pp. 49-62.

- FINKIN, M.W. (1994),
« The Unfolding Tendency in the Federal Relationship to Private Accreditation in Higher Education », *Law and Contemporary Problems*, 57(4), pp. 89-120.
- HAAKSTAD, J. (2001),
« Accreditation: the New Quality Assurance Formula? Some Reflections as Norway is about to Reform its Quality Assurance System », *Quality in Higher Education*, 7(1), pp. 77-82.
- HÄMÄLÄINEN, K., HAAKSTAD, J., KANGASNIEMI, J., LINDEBERG, T. et SJÖLUND, M. (2001),
Quality Assurance in the Nordic Higher Education – Accreditation-like Practices, ENQA Occasional Papers 2 (Helsinki, ENQA) [www.enqa.net/texts/nordicquality.pdf].
- HARMAN, G. (1998a),
« Quality Assurance Mechanisms and their Use as Policy Instruments: Major International Approaches and the Australian Experience since 1993 », *European Journal of Education*, 33(3), pp. 331-348.
- HARMAN, G. (1998b),
« The management of Quality Assurance: A Review of International Practice », *Higher Education Quarterly*, 52(4), pp. 345-364.
- HAUG, G. et TAUCH, C. (2001),
Trends in Learning Structures in Higher Education (II). Rapport de suivi préparé pour les conférences de Salamanca et de Prague mars/mai 2001, National Board of Education, Helsinki.
- HAYWARD, F.M. (2001),
« Finding a Common Voice for Accreditation Internationally », document présenté à la conférence « Enhancing Usefulness » Chicago, IL, 28-29 juin, 2001 [www.chea.org].
- HODSON, P.J. et THOMAS, H.G. (2001),
« Higher Education as an International Commodity: Ensuring Quality in Partnerships », *Assessment and Evaluation in Higher Education*, 26(2), pp. 101-112.
- HOPE, A. (2001),
« Quality Assurance », in G.M. Farrell (dir. pub.), *The Changing Faces of Virtual Education*, the Commonwealth of Learning Vancouver, BC, [www.col.org/virtualed/virtual2pdfs/Virtual2_complete.pdf].
- IHEP (2000),
Quality on the Line: Benchmarks for Success in Internet-Based Distance Education, Washington, DC, Institute for Higher Education Policy [www.ihep.com/quality.pdf].
- KÄLVEMARK, T. et VAN DER WENDE, M.C. (dir. pub.) (1997),
National Policies for the Internationalisation of Higher Education in Europe, National Agency for Higher Education, Stockholm.
- KÄLVEMARK, T. (2001),
« Quality Assurance and Accreditation in the European Higher Education Area. A Survey of Some Recent Contributions to the Debate », document préparé pour le Symposium européen sur la qualité dans l'enseignement supérieur pour l'industrie, Paris, 28-29 mai 2001.
- KELLS, H.R. (1996),
« Higher Education Evaluation Systems for Latin America: an Analysis of Recent Experiences and the Formulation of a Generalized Model », *Higher Education Policy*, 9(3), pp. 239-253.
- KNIGHT, J. et DE WIT, H. (dir. pub.) (1997),
Internationalisation of Higher Education in Asia Pacific Countries, EAIE Amsterdam.

- KNIGHT, J. et DE WIT, H. (dir.pub.) (1999),
Qualité et internationalisation de l'enseignement supérieur, OCDE-IMHE, Paris.
- KNIGHT, J. (2002),
Trade in Higher Education Services: the Implications of GATS, The Observatory on borderless higher education, Londres [www.obhe.ac.uk].
- LARSEN, K., MORRIS, V et MARTIN, J. (2001),
« Trade in Educational Services: Trends and Emerging Issues », *World Economy*, vol. 25, n° 6, pp. 849-868.
- LIM, D. (1999),
« Quality Assurance in Higher Education in Developing Countries », *Assessment and Evaluation in Higher Education*, 24 (4), pp. 379-390.
- LOANE, S. (2001),
Distance Education and Accreditation, ERIC®-HE Digest Series EDO-HE-2001-08 [www.eric.org/digests/2001-08.htm].
- MALLEA, J. (1998),
International Trade in Professional and Educational Services: Implications for the Professions and Higher Education, OCDE-CERI, Paris.
- MAXWELL, J., PROVEN, D. et FIELDEN, J. (2000),
State Controlled or Market Driven? The Regulation of Private Universities in the Commonwealth, CHEMS, Paper n° 31, Association of Commonwealth Universities.
- MCBURNIE, G. et ZIGURAS, C. (2001),
« The Regulation of Transnational Higher Education in Southeast Asia: Case Studies of Hong-Kong, Malaysia and Australia », *Higher Education*, 42(1), pp. 85-105.
- MCBURNIE, G. (2001),
« Leveraging Globalisation as a Policy Paradigm for Higher Education », *Higher Education in Europe*, 26 (1), pp. 11-26.
- MIDDLEHURST, R. (2001a),
« University Challenges: Borderless Higher Education, Today and Tomorrow », *Minerva*, 39, pp. 3-26.
- MIDDLEHURST, R. (2001b),
« Quality Assurance Implications of New Forms of Higher Education », ENQA, Helsinki [www.enqa.net/texts/newforms.pdf].
- MIDDLEHURST, R. (2001c),
« Quality Assurance and Accreditation for Virtual Education: a Discussion of Models and Needs », document présenté à la réunion d'experts de l'UNESCO, Paris, 10-11 septembre 2001 [www.unesco.org/education/studyingabroad/highlights/global_forum/presentations/].
- NEAVE, G. (1998),
« The Evaluative State Reconsidered », *European Journal of Education*, 33(3), pp. 265-284.
- NEWMAN, F. et COUTURIER, L.K. (2002),
Trading Public Good in the Higher Education Market, The Observatory on Borderless Higher Education, Londres [www.futuresproject.org/publications/observatory.pdf].
- OCDE (1997),
International Trade in Professional Services. Advancing Liberalisation through Regulatory Reform, Paris.

- OCDE (1998),
Redéfinir l'enseignement tertiaire, OCDE, Paris.
- OCDE (2001),
Cyberformation. Les enjeux du partenariat, OCDE, Paris.
- OCDE (2001),
Perspectives économiques de l'OCDE, n° 70, OCDE, Paris.
- PEACE LENN, M. (1996),
 « The Globalisation of The Professions and Higher Education: Trade Agreements, New Technologies and the Quality Imperative », *Higher Education in Europe*, 21 (4), pp. 89-96.
- PETERSEN, J. (1999),
Internationalizing Quality Assurance in Higher Education, CHEA, Washington DC.
- PHILLIPS, M.W. et STAHL, C.W. (2000),
 « International Trade in Higher Education Services in the Asia Pacific Region: Trends and Issues », document présenté à la 9^e réunion annuelle du Groupe de travail sur le développement des ressources humaines du Pacific Economic Co-operation Council (PECC), 21-22 octobre 2000, Hualien, Taiwan.
- PHILLIPS, M.W. et STAHL, C.W. (2000),
Internationalisation of Education, Training and Professional Services: Trends and Issues, Document de travail, Centre for Asia Pacific Social Transformation Studies (CAPSTRANS), Callaghan, NSW.
- PHILLIPS, T.R. (2000),
 « Histoire du Programme d'Évaluation de la Qualité du Consortium Européen des Universités Novatrices (ECIU/EQR) », in A. Sursock (2001), *Vers des systèmes d'accréditation de l'enseignement supérieur en Europe? Rapport final de projet*, Projet CRE, Genève.
- QUALITY ASSURANCE AGENCY FOR HIGHER EDUCATION (QAA) (1999a),
Code of Practice for the Assurance of Academic Quality and Standards in Higher Education. Section 2: Collaborative Provision, QAA, Gloucester.
- QUALITY ASSURANCE AGENCY FOR HIGHER EDUCATION (QAA) (1999b),
Guidelines on the Quality Assurance of Distance Learning, QAA, Gloucester.
- REICHERT, S. et WÄCHTER, B. (2000),
The Globalisation of Education and Training: Recommendations for a Coherent Response of the European Union, Commission européenne et Association pour la coopération académique (ACA), Bruxelles.
- RYAN, Y. (2001),
 « Higher Education as a Business: Lessons from the Corporate World », *Minerva*, 39, pp. 115-135.
- SALMI, J. (2000),
Tertiary Education in the Twenty-First Century. Challenges and Opportunities, Banque mondiale, Département du développement humain, LCSHD, Document n° 62, Banque mondiale, Washington, DC.
- SCOTT, P. (1998),
 « Massification, Internationalisation and Globalisation », in P. Scott (dir. pub.), *The Meanings of Mass Higher Education* (Buckingham, OUP et SRHE), pp. 108-129.
- SCOTT, P. (2002),
 « Physical Versus Virtual Mobility: A Paradigm Change in International Co-operation »,

- in B. Wächter (dir. pub.), *The Virtual Challenge to International Cooperation in Higher Education* (Bonn, Lemmens – ACA), pp. 17-25.
- SCOTT, P. (dir. pub.) (1998),
The Globalisation of Higher Education, OUP et SRHE, Buckingham.
- SMEBY, J.C. et STENSAKER, B. (1999),
« National Quality Assessment Systems in the Nordic Countries: Developing a Balance between External and Internal Needs », *Higher Education Policy*, 12, pp. 3-14.
- STELLA, A. (2002),
« Institutional Accreditation in india », *International Higher Education*, n° 27, pp. 17-18.
- STETAR, J. (1997),
« Private Higher Education and External Control », in J.D. Turner (dir. pub.), *The State and the School. An International Perspective*, Falmer, Londres/Washington, pp. 77-90.
- SURSOCK, A. (2001),
Vers des systèmes d'accréditation de l'enseignement supérieur en Europe ? Rapport final du projet, Projet CRE, Genève.
- SURSOCK, A. (2002),
« Reflection from the Higher Education Establishments' Point of View: Accreditation and Quality Culture », document présenté à la Conférence internationale sur l'accréditation et l'assurance de qualité, Amsterdam, 12-13 mars 2002.
- TEICHLER, U. (1999),
« Internationalisation as a Challenge for Higher Education In Europe », *Tertiary Education and Management*, 5(1), pp. 5-23.
- THE FUTURES PROJECT (2000),
The Universal Impact of Competition and Globalisation in Higher Education, The Futures Project, Brown University, Providence, Rhode Island.
- TOOLEY, J. (1999),
The Global Education Industry. Lessons from Private Education in Developing Countries, IEA, Londres.
- VAN DAMME, D. (1999),
« Internationalisation and Quality Assurance: Towards Worldwide Accreditation? » document préparé pour la 13^e Conférence trisannuelle de l'IAUP, Bruxelles, 11-14 juillet 1999 [www.ia-up.org].
- VAN DAMME, D. (2000a),
Accreditation in Global Higher Education: The Need for International Information and Co-operation, Memo pour la Commission on Global Accreditation of the IAUP.
- VAN DAMME, D. (2000b),
« European Approaches to Quality Assurance: Models, Characteristics and Challenges », *South African Journal of Higher Education*, 14(2), pp. 10-19.
- VAN DAMME, D. (2001a),
« Quality Issues in the Internationalisation of Higher Education », *Higher Education*, 41, pp. 415-441.
- VAN DAMME, D. (2001b),
« Higher Education in the Age of Globalisation: the Need for a New Regulatory Framework for Recognition, Quality Assurance and Accreditation », document d'introduction, UNESCO expert meeting, Paris, 10-11 septembre 2001 [www.unesco.org/education/studyingabroad/highlights/global_forum/presentations/keynote_eng.doc].

- VAN DAMME, D. (2002a),
« Quality Assurance in an International Environment: National and International Interests and Tensions », document de base pour le séminaire international CHEA San Francisco, 24 janvier 2002.
- VAN DAMME, D. (2002b),
« Convergence in European Higher Education: Confronting or Anticipating the Global Higher Education Market? » document présenté à la Conférence internationale à l'occasion du 50^e anniversaire de NUFFIC (en néerlandais), La Haye, 19 mars 2002.
- VAN DER WENDE, M.C. (1999),
« Assurance de la qualité de l'internationalisation et internationalisation de l'assurance de la qualité », *Qualité et internationalisation de l'enseignement supérieur*, OCDE, Paris, p. 225-240.
- VAN DER WENDE, M.C. (2001),
« Internationalisation Policies: about New Trends and Contrasting Paradigms », *Higher Education Policy*, 14, pp. 249-259.
- VAN DER WENDE, M.C. et WESTERHEIJDEN, D.F. (2001),
« International Aspects of Quality Assurance with a Special Focus on European Higher Education », *Quality in Higher Education*, 7(3), pp. 233-245.
- VAN OVERBEEK, M. (1997),
« On Internationalisation, Student Mobility and Quality Assurance », *Higher Education Management*, 9(1), pp. 49-57.
- VAN VUGHT, F.A. et WESTERHEIJDEN, D.F. (1994),
« Towards a general Model of Quality Assessment in Higher Education », *Higher Education*, 28(3), pp. 355-371.
- VAN VUGHT, F., VAN DER WENDE, M. et WESTERHEIJDEN, V. (2001),
Globalisation and Internationalisation: Policy Agenda's Compared, non publié.
- VEDDER, P. (1994),
« Global measurement of The Quality of Education: A Help to Developing Countries? », *Revue internationale de pédagogie*, 40(1), pp. 5-17.
- VROEIJENSTIJN, A.I. (1999),
« The International Dimension in Quality Assessment and Quality Assurance », *Assessment and Evaluation in Higher Education*, 24(2), pp. 237-247.
- WESTERHEIJDEN, D.F. et VAN DER WENDE, M. (2001),
« Who Says B Also Has to Say A? From Bologna to Accreditation: Design Requirements for Quality Assurance in Europe », document présenté à la conférence INQAAHE 2001 sur qualité, normes et reconnaissance, Bangalore, Inde, juillet 2002.
- WESTERHEIJDEN, D.F. (2001),
« Ex oriente lux? National and Multiple Accreditation in Europe after the Fall of the Wall and after Bologna », *Quality in Higher Education*, 7(1), pp. 65-75.
- WESTERHEIJDEN, D.F., BRENNAN, J. et MAASSEN, P. (1994),
Changing Contexts of quality assessment. Recent Trends in Western European Higher Education, Lemma, Utrecht.
- WILSON, L. et VLASCEANU, L. (2000),
Transnational Education and Recognition of Qualifications, UNESCO/CEPES, Bucarest.
- WOLFF, R.A. (1993),
« The Accreditation of Higher Education Establishments in the United States », *Higher Education in Europe*, 18(3), pp. 91-99.

- WOODHOUSE, D. (1996),
« Quality Assurance: International Trends, Preoccupations and Features », *Assessment Evaluation in Higher Education*, 21(4), pp. 347-356.
- WOODHOUSE, D. (2001),
« Globalisation: Implications for Education and for Quality », document présenté à la Conférence AAIR Conference, Rockhampton (AU), 3 septembre 2001
[www.aair.org.au/2001Papers/Woodhouse.pdf].

L'identité des universitaires : quelle évolution ? le cas du Royaume-Uni

Mary Henkel

Brunel University, Royaume-Uni

RÉSUMÉ

Cet article examine, à partir de deux études empiriques, les conséquences des réformes sur l'identité des universitaires au Royaume-Uni. Il analyse brièvement la thèse selon laquelle les mutations sociales, politiques et économiques survenues à la fin du XX^e siècle auraient ébranlé les structures et les relations qui ont déterminé cette identité, notamment celles qui sous-tendent les disciplines et les établissements d'enseignement supérieur. Pour l'essentiel, sa conclusion est que l'identité des universitaires est restée étonnamment stable au cours de la période étudiée, alors que les perspectives à long terme demeurent incertaines.

INTRODUCTION

Cet article part du principe que le concept d'identité, tant au niveau symbolique que dans ses applications, a été au cœur de la vie des universitaires, qu'il s'agisse des individus comme de leur collectivité. La construction de l'identité individuelle qui, toutefois, s'ancre dans une communauté définie, a été le pivot de la dynamique de la vie universitaire en occident. Les régimes traditionnels de rétribution traduisent bien cet attachement à un système encourageant l'individualisme dans une communauté de pairs.

De nombreux ouvrages récents (Gibbons *et al.*, 1994 et son successeur, Nowotny *et al.*, 2001 ; Slaughter et Leslie, 1997 ; Delanty, 2001 ; Scott, 1997a et 1998) semblent indiquer que les mutations sociales, politiques et économiques de la fin du XX^e siècle ont ébranlé les structures, les concepts et les normes sur lesquels l'identité des universitaires s'est construite, provoquant ainsi sa transformation.

Cet article analyse brièvement cette thèse et étudie les conséquences que les réformes ont eues sur l'identité des universitaires au Royaume-Uni. Il s'inspire

de deux études empiriques. La première, menée par des équipes des universités de Bergen, de Gothenburg et de Brunel¹, portait sur les réformes de l'enseignement supérieur dans trois pays. La seconde, effectuée par une équipe de l'université de Brunel², avait pour objet le programme Foresight du Royaume-Uni. Ces travaux se sont achevés entre 1995 et 1998. Pour la première enquête, les entretiens, dont plus de 300 au Royaume-Uni, ont été conduits avec des universitaires issus de sept disciplines, soit trois disciplines scientifiques, deux de sciences humaines et deux de lettres. Dans le cadre du deuxième projet, on a interrogé une majorité de scientifiques. Cet article se fondera principalement sur les données recueillies auprès des universitaires issus des sciences biologiques et biomédicales, soit 28 sujets.

CADRE CONCEPTUEL

Dans cet article, on utilisera essentiellement le terme « identité » dans l'acception que lui donne la philosophie communautaire, laquelle se fonde sur des notions paradoxales mais complémentaires, à savoir que l'individu est à la fois distinct et partie intégrante de sa communauté. Cette dernière façonne l'histoire, les mythes, le langage même, les concepts et les valeurs grâce auxquels l'individu modèle et renforce son identité (MacIntyre, 1981). Parallèlement, elle définit « l'espace normatif » (Bleiklie, 1998) à l'intérieur duquel il opère des choix, s'engage dans un dialogue suivi avec les autres membres de la communauté et enfin construit son identité.

Taylor affirme que savoir qui l'on est, c'est se situer dans l'espace moral, c'est-à-dire un espace où surgissent des questions sur le bien et le mal (...), sur ce qui a du sens et de l'importance et sur ce qui est, en revanche, dérisoire et secondaire (Taylor, 1989, p. 28). L'individualité et le bien sont des thèmes intimement liés. En effet, l'identité est fondamentalement associée au sens, à la valeur, à l'obligation et à un ensemble de notions touchant à la dignité et à l'amour-propre. Ces définitions éclairent une grande part de ce qui suit.

Ces concepts et théories de l'identité permettent de comprendre les équilibres qui jouent au cœur du monde universitaire lorsqu'il s'agit de produire, de reproduire et de négocier la manière de concevoir les connaissances et les programmes de travail, ceci dans le temps et dans les limites, relativement étroites, des établissements. Ces mêmes équilibres entravent l'évolution des valeurs et des pratiques universitaires, évolution rendue nécessaire par les objectifs et les structures nouvellement mis en place par des cercles décisionnels et culturels différents.

Cet article adhère à la définition de Burton Clark (1983) selon laquelle la discipline, puis l'université (ou l'entreprise) constituent les communautés de base où les universitaires en tant qu'individus s'engagent dans leur projet de construction

d'identité. La discipline comme l'université ont pour missions la production et la transmission des connaissances. Néanmoins, elles forment un réseau d'influences asymétrique et incommensurable. Le principal pouvoir, cosmopolite mais diffus, de la discipline s'incarne en partie sous une forme locale et tangible dans le département qui lui-même est une création de l'établissement dans un contexte, en fait, national. L'appartenance à un département peut orienter l'attitude des individus envers leur discipline, par les responsabilités collectives et le dialogue quotidien. Dans le même temps, les départements sont des constructions de l'entreprise, tout en étant indispensables à son bien-être. En tant qu'entités locales et définies, les départements comme les entreprises sont, semble-t-il, plus exposés que les invisibles collèges disciplinaires à l'influence d'autres organismes ayant leurs propres programmes d'activité. Ils pourraient, néanmoins, tirer pouvoir de ces autres organismes.

STRUCTURES ET RELATIONS : LE CAS DES ÉTABLISSEMENTS UNIVERSITAIRES

Les mutations survenues au Royaume-Uni ont eu pour conséquence majeure, notamment, de donner plus de poids aux établissements d'enseignement supérieur dont elles ont parfois fait les médiateurs des politiques gouvernementales et donc de l'évolution des relations entre les universités et l'État. Aujourd'hui, les établissements sont soumis à une réglementation et à un encadrement extérieurs forts et explicites, tout particulièrement à l'audit de l'établissement lui-même et à l'évaluation de la qualité de la recherche et de l'enseignement. Parallèlement, comme ils peuvent de moins en moins s'en remettre à l'État pour financer leurs besoins, ils doivent, dans un contexte de marché, prendre leur avenir en main de manière plus active. Ils sont donc devenus à la fois plus et moins autonomes.

Presque tous les établissements ont adopté une structure de gestion inspirée d'un modèle où l'université est assimilée à une entreprise, par opposition au collège d'universitaires ou à la bureaucratie professionnelle. Dans la pratique, les vice-chanceliers sont ainsi devenus des directeurs généraux. Ils s'entourent d'une équipe de cadres universitaires et sont aujourd'hui souvent considérés comme un groupe d'intérêt distinct : les « gestionnaires ». Des structures matricielles ont été mises en place pour appliquer les politiques dirigées depuis le centre de l'établissement, dont certaines affectent directement les pratiques des universitaires. Les départements et les universitaires en tant qu'individus se trouvent être la cible de changements dont les agents pourraient être non pas des collègues ou homologues mais des administrateurs ou des fournisseurs de ce qu'eux-mêmes considéreraient comme des connaissances génériques de niveau relativement faible.

La mise en place d'évaluations extérieures implique que la qualité du travail universitaire n'est plus tant une question de supposition ou de réputation que de performance explicite et transparente. Même les disciplines les plus prestigieuses

ses ne peuvent plus considérer leur autorité ou leur simple sécurité comme acquises au sein de certains établissements. L'accent mis sur l'enregistrement des données, sur les systèmes et sur l'appréciation des travaux universitaires suppose que ceux-ci sont davantage soumis à l'examen des administrateurs ou des cadres universitaires ainsi que des chefs de département des universitaires eux-mêmes. Cela peut se comprendre comme une forme de « visualisation du travail » (Bleiklie *et al.*, 2000). En effet, lorsqu'il est « visualisé », le travail universitaire devient accessible aux administrateurs et aux dirigeants universitaires qui peuvent alors évaluer les efforts fournis et décider d'actions « à distance » sans disposer de connaissances spécialisées (*ibid.*).

On peut dire que certains établissements sont devenus des lieux d'affrontement en ce qui concerne la définition des programmes, l'organisation de la production et de la transmission des connaissances, l'autorité en matière de valeurs concurrentielles et donc la nature et le contrôle de l'espace normatif dans lequel les universitaires vivent et travaillent.

Dans le même temps, il y a eu, comme ailleurs, une refonte des territoires des universités et donc de leurs relations avec l'extérieur. Pour citer Scott, les universités sont devenues des établissements « transgressifs » (Scott 1997b). Elles ont assumé de nouveaux rôles dans les économies locales et régionales, forgé des relations stratégiques avec de grandes entreprises et encouragé les individus, les groupes de travail et les départements à créer des formes multiples et nouvelles de relations avec les entreprises, les organismes gouvernementaux et d'autres établissements d'enseignement, principalement dans le but de générer des revenus.

STRUCTURES ET RELATIONS : LE CAS DES DISCIPLINES ET DES DÉPARTEMENTS

A la lumière de nos travaux, quelles sont les conséquences de ces changements sur les départements ou unités de base ? Les rapports de force entre les établissements et les départements ont évolué et pourraient être moins stables. Ainsi les départements faibles sont-ils davantage tributaires des établissements pour leur bien-être. Ils sont également plus exposés à l'intervention des cadres universitaires, et tous sont plus ouverts aux contrôles, tant internes qu'externes. En revanche, la balance pourrait bien pencher en faveur des départements forts car susceptibles de générer des ressources et d'accroître la réputation de l'établissement.

La réputation et la compétitivité des départements et des groupes étudiés sont devenus plus importants, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des établissements. Ainsi, parmi toutes les disciplines, la recherche, qui était essentiellement une question d'individus et de discipline, devient-elle une affaire de plus en plus publique et collective. Le recrutement dans les départements est conçu de

manière à optimiser à la fois les performances de la recherche et les revenus. En outre, les établissements font pression sur les départements pour qu'ils se concentrent sur certains domaines de recherche et sous-disciplines plutôt que de chercher à couvrir le sujet à des fins d'enseignement. Dans le domaine des sciences humaines, les politiques de financement de la recherche sont telles que les établissements poussent de plus en plus à la recherche collective. En effet, les critères d'évaluation externe mettent l'accent sur la cohérence pédagogique, la réflexion commune et la collaboration.

Pendant, cette dynamique en faveur d'une collectivisation des actions et de l'identité n'implique pas nécessairement une plus grande solidarité ou un plus grand sens communautaire dans les départements. Ainsi y trouve-t-on parfois plus de relations quasi hiérarchiques comme le prouve le titre de « directeur de recherche », et des inégalités plus nettes. En outre, le travail est organisé de manière plus formelle. On a vu disparaître la division du travail et les relations interpersonnelles traditionnelles qui s'étaient souvent développées de manière implicite et qui tenaient compte des préférences, des points forts ou faibles de chacun et des besoins de polyvalence des départements. Dans un contexte où les critères de performance sont plus explicites et uniformes, les départements deviennent moins tolérants vis-à-vis des « improductifs » et les individus sont amenés à prendre en charge avec plus de soin leur propre emploi du temps.

Les conséquences sur l'influence respective des établissements et des disciplines sont complexes. Les établissements pèsent plus sur le déroulement de la vie des universitaires, sur leurs relations et sur la façon dont ils se perçoivent, alors qu'ils peuvent être plus éloignés d'eux et donc constituer une source d'identification plus faible. En effet, ils peuvent devenir des objets d'opposition et fournir ainsi aux universitaires le moyen de consolider leur identité professionnelle par réaction à la direction de l'établissement.

Les mutations qui touchent les établissements ont également un retentissement sur les interactions des universitaires avec leur discipline. On pourrait dire que celles-ci sont devenues plus localisées et plus tangibles, à mesure que le département ou parfois le groupe concerné devenait un médiateur ou une incarnation plus affirmée de la discipline. Étant donné que la place de l'enseignement, dans la vie des universitaires, bénéficie aujourd'hui d'un meilleur prestige que par le passé, les départements et les programmes sanctionnés par des diplômes ont pris plus de poids dans l'organisation des activités des universitaires.

Si le cadre local de la discipline est devenu un facteur plus important dans la vie et l'identification des universitaires, qu'en est-il de leurs relations cosmopolites avec les collègues invisibles plus diffus ?

Certaines politiques ont, de toute évidence, renforcé l'importance des communautés disciplinaires. Le mécanisme d'évaluation de la recherche (*Research*

Assessment Exercise) supposait que l'organisation des connaissances autour des disciplines seules restait souveraine. Il a donné lieu à un plus grand nombre de publications et de conférences, encouragé le dialogue et la collaboration et suscité de plus vives rivalités à l'intérieur des structures disciplinaires.

La rationalisation, au nom de l'efficacité, de la formation des chercheurs signifie, du moins pour les sciences humaines et les lettres, que l'intégration des futurs universitaires dans leur discipline est plus structurée et plus systématique. Le marché du travail universitaire étant de plus en plus concurrentiel, ils sont contraints de participer plus activement au dialogue et aux publications à l'intérieur de leur discipline, et ce plus tôt dans leur carrière. Cela signifie également que le besoin d'acquérir des « connaissances tacites » sur leur communauté disciplinaire s'est plutôt accru. Un moyen essentiel de construire l'identité a donc été renforcé.

Cependant, on relève des influences contraires. Notamment, le monopole qu'exercent les universitaires sur les programmes de recherche financés par des fonds publics est remis en cause. En outre, les universitaires subissent des pressions pour que la recherche et la formation s'articulent par domaines plutôt que par disciplines. Enfin, la recherche devient un objet de commercialisation et de commodification.

Tout cela constitue une remise en question majeure des structures organisationnelles, des schémas conceptuels, des hypothèses et des valeurs qui fondent et nourrissent l'identité des universitaires. Certains de ces défis touchent directement l'organisation par discipline de la production et de la transmission des connaissances. Par exemple, les organismes de financement de la recherche et les établissements d'enseignement supérieur multiplient les encouragements en faveur de la recherche pluridisciplinaire et interdisciplinaire. De même, la population d'étudiants, plus variée, réclame de plus en plus des programmes pluridisciplinaires, structurés par domaine et modulaires.

Le nombre des activités interdisciplinaires et pluridisciplinaires augmente fortement, avec d'éventuelles conséquences à long terme sur l'identité des universitaires. Néanmoins, les implications immédiates sont moins visibles. L'un des thèmes les plus récurrents dans notre étude est que la vie professionnelle des universitaires reste centrée sur leur discipline, que les intéressés se conçoivent eux-mêmes principalement comme des chercheurs, des enseignants ou des gestionnaires ou comme une combinaison de plusieurs de ces rôles.

Certains universitaires, notamment dans le cadre de leurs responsabilités d'enseignants, affirmaient clairement qu'ils considéraient la perpétuation de leur discipline comme une fin en soi. Ils voulaient faire en sorte que la compréhension qu'elle procurait et que les qualités intellectuelles, et parfois sociales et morales, qu'elle représentait, soient transmises. De nombreuses valeurs propres aux uni-

versitaires étaient intégrées dans des concepts spécifiques à la discipline et souvent exprimées dans un langage commun aux membres de cette discipline.

La plupart des récits que les universitaires interrogés faisaient de leur carrière pouvaient se comprendre en termes de dynamique entre eux-mêmes et leur discipline et reflétaient principalement un sens de cohérence, sinon de continuité, de leurs activités.

Les disciplines les plus fragmentées abordées par cette étude étaient la sociologie et l'anglais. Malgré cela, la notion de discipline avait toujours une signification forte pour la plupart des intéressés, y compris pour ceux qui la remettaient en cause. Une enseignante d'anglais qui pensait son identité construite sur les « espaces disciplinaires » créés, par exemple, entre la philosophie, la théorie des communications et les études culturelles, jugeait important de faire partie d'un département d'anglais et d'essayer de remettre certaines choses en question.

Il n'est pas surprenant que les mutations les plus visibles de l'identité disciplinaire, du moins dans la forme, aient été observées parmi les biologistes, ce qui traduit les énormes changements survenus dans la deuxième moitié du XX^e siècle. Ici, le contexte plus vaste des sciences biologiques a pris de plus en plus de sens, tant dans l'enseignement que dans la recherche. Ainsi, alors que la collaboration interdisciplinaire régnait dans ce domaine, celle-ci s'est inscrite, en grande partie, dans ces limites plus vastes.

LES DÉFIS POSÉS AUX IDENTITÉS PLUS LARGES : LE CAS DES SCIENTIFIQUES

Les postulats qui sous-tendent une identité plus large, notamment celle des scientifiques, font l'objet d'autres formes de contestation, elles aussi relayées, semble-t-il, par la communauté disciplinaire. L'évolution de la politique scientifique au niveau national et l'assouplissement des barrières entre l'université et l'industrie remettent en cause les catégorisations et les distinctions qui ont permis aux universitaires de renforcer leur identité. Par exemple, un mythe puissant parmi les scientifiques se fonde sur l'opposition entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée et sur les relations prétendument linéaires qu'elles entretiennent. La recherche fondamentale est la fonction première des universitaires. Elle constitue le défi intellectuel le plus noble et elle apporte la réputation, l'identité et l'autorité parmi les pairs. En revanche, l'industrie est par excellence le champ de la recherche appliquée. Elle dépend de la recherche fondamentale et lui est donc inférieure. Les grands industriels en tirent des bénéfices et les scientifiques qu'ils emploient des revenus relativement élevés.

La majorité des scientifiques que nous avons rencontrés, y compris ceux qui travaillaient dans des domaines plus appliqués comme les matériaux, étaient très attachés à ce mythe et aux mythes voisins, même s'ils collaboraient activement

avec l'industrie malgré le fossé qui les séparait. Presque tous croyaient fermement que la chance et le hasard jouaient un rôle dans la découverte scientifique et que l'autonomie était nécessaire pour que la science soit à la fois bonne et utile.

De nombreux scientifiques considèrent que les politiques et les évolutions actuelles menacent ces mythes et s'estiment contraints d'élaborer des stratégies de résistance. Parmi les stratégies les plus efficaces, on trouve des formes diverses d'aménagement des programmes d'activité de leurs interlocuteurs. Les scientifiques, conscients qu'ils doivent trouver de nouvelles sources de financement pour réaliser leurs propres objectifs, considèrent souvent le partenariat avec l'industrie en des termes purement budgétaires. Ils réorganisent alors leurs activités pour satisfaire divers besoins des utilisateurs, dans le but de financer leur recherche fondamentale. Parallèlement, ils doivent aussi persuader les organes de financement de la recherche universitaire, qui eux-mêmes sont tributaires d'autres programmes externes, que les projets de recherche qu'ils leur soumettent peuvent trouver leur place dans les programmes de financement.

Dans un sens, ces réactions au changement contribuent à renforcer les identités et les frontières conceptuelles et institutionnelles existantes. Les communautés disciplinaires et les départements donnent naissance à des légendes sur la capacité collective de reformuler les demandes externes dans leurs propres termes scientifiques. Et comme la concurrence en matière de financement est de plus en plus vive, les récits sur les efforts héroïques qu'il faut consentir pour perpétuer la science fondamentale créent leur propre forme d'unité.

Parallèlement, de profonds changements surviennent. Le fait de créer et d'entretenir des réseaux de plus en plus nombreux et diversifiés en dehors de l'université a favorisé la séparation entre la recherche et l'enseignement dans la vie universitaire britannique et donc l'affaiblissement de certains liens à l'intérieur des établissements ou des départements. Parfois, la signature de contrats ou d'accords avec des commanditaires inhibent la libre communication entre départements. Même si l'on peut dire que les universitaires ont toujours eu un comportement ambivalent face au travail collectif, ils sont restés fidèles à leur pratique de mise en commun des idées et des découvertes sous contrôle universitaire. Cela est aujourd'hui plus aléatoire.

Il est clair que lorsqu'ils doivent choisir leur employeur, les scientifiques n'ont plus à hésiter entre l'université et l'industrie. Souvent encouragés par les plans de motivation proposés par leur établissement, ils se rendent de plus en plus compte du potentiel commercial de leurs travaux et des possibilités de création d'entreprise. Les jeunes scientifiques ont été prompts à comprendre le changement. Pour citer une personne interrogée dans le cadre de l'étude Foresight, « certains de nos jeunes scientifiques semblent bien plus soucieux de créer leur première entreprise que de s'adonner à la science ».

On perçoit d'autres évolutions dans les échelles de valeur des scientifiques. Nous avons recueilli les opinions suivantes, qui sont toutefois minoritaires :

- L'industrie peut favoriser l'innovation tout autant, sinon davantage.
- Les problèmes rencontrés, par exemple dans certains cas médico-sociaux, sollicitent l'intellect de manière différente, mais pas forcément inférieure ; les sociologues distinguent entre les problèmes « maîtrisables » (disciplinaires) et les problèmes « rebelles », ou propres au domaine (Trist, 1972).
- La plupart des intéressés pensent qu'ils ne feront pas d'avancée déterminante dans les connaissances scientifiques fondamentales. Il se peut, néanmoins, qu'ils produisent des connaissances qui feront sensiblement progresser le bien-être de l'humanité et qui, au fond, représenteront un accomplissement plus important que les contributions limitées et purement scientifiques apportées par le plus grand nombre.

CONCLUSION

La conclusion générale de cet article est que les équilibres et les continuités qui sous-tendent l'identité des universitaires sont restés forts pendant la période étudiée. La mutation rapide du cadre d'action a eu des effets complexes plutôt que linéaires. Néanmoins, certains changements ont entraîné une fragmentation des communautés qui les avaient subis et des perturbations dans la dynamique entre individus, disciplines, départements et établissements.

Une stratégie majeure de résistance au changement a été celle du compromis. Cela suppose des procédés d'interprétation comparables au concept de « traduction » de Latour (1987) : un acteur ayant un programme d'activité persuade un autre acteur ayant un programme différent que leurs intérêts, c'est-à-dire ce qui se trouve entre les acteurs et leurs objectifs sont identiques (*ibid.*, p. 108).

Néanmoins, cette stratégie d'utilisation de nouveaux langages et de nouvelles formes d'enquête est provisoire et ses implications peuvent émerger lentement. Elle pourrait être considérée comme ce que Kogan (1996) a, dans un autre contexte, appelé une « ambiguïté constructive ». Cela pourrait signifier que l'on aménage le changement à l'intérieur des structures de référence existantes ou bien que l'on s'y adapte. Petit à petit, des langages et des programmes nouveaux pourraient être assimilés, permettant aux individus et aux départements d'être davantage en accord avec un environnement en mutation et de s'y adapter, tout en conservant intacts leurs valeurs, leurs croyances et leurs programmes d'activité. Ils pourraient, cependant, également exercer leur propre influence et provoquer des changements conséquents à long terme dans ces domaines et dans leur gestion. Les résultats à plus long terme seront probablement influencés par des changements collectifs plus vastes parmi les acteurs concernés.

Notes

1. Cette étude s'articule sur les cinq ouvrages ci-après :

BAUER, M., MARTON, S., ASKLING, B. et MARTON, F. (1999), *Transforming Universities. Patterns of Governance, Structure and Learning in Swedish Higher Education at the Millennial Turn*, Jessica Kingsley Publishers, Londres.

BLEIKLIE, I., HØSTAKER, R., VABØ, A. (2000), *Policy and Practice in Higher Education. Reforming Norwegian Universities*, Jessica Kingsley Publishers, Londres.

HENKEL, M. (2000), *Academic Identities and Policy Change in Higher Education*, Jessica Kingsley Publishers, Londres.

KOGAN, M. et HANNEY, S. (2000), *Reforming Higher Education*, Jessica Kingsley Publishers, Londres.

KOGAN, M., BAUER, M., BLEIKLIE, I. et HENKEL, M., *Transforming Higher Education: a Comparative Study*, Jessica Kingsley Publishers, Londres.

2. HENKEL, M., HANNEY, S., KOGAN, M., VAUX, J. et VON WALDEN LAING, D. (2000), *Academic Responses to the UK Foresight Programme*, Centre for the Evaluation of Policy and Practice, Université de Brunel, Londres.

Références

- BLEIKLIE, I (1998),
« Justifying the Evaluative State: New Public Management Ideals in Higher Education », *European Journal of Education*, 33, 3, pp. 99-316.
- BLEIKLIE, I., HØSTAKER, R, VABØ, A (2000),
Policy and Practice in Higher Education. Reforming Norwegian Universities, Jessica Kingsley Publishers, Londres.
- CLARK, B.R. (1983),
The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective, University of California Press, Los Angeles.
- DELANTY, G. (2001),
Challenging Knowledge: the University in the Knowledge Society Buckingham, Society for Research into Higher Education and Open University Press.
- GIBBONS, M., LIMOGES, C., NOWOTNY, H., SCHWARTZMAN, S. et TROW, M. (1994),
The New Production of Knowledge: the Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies, Sage Publications.
- KOGAN, M. (1996),
« Relationships between Higher Education and the State: Overview of the Issues », document présenté au séminaire ESRC, 15 mai 1996, Quality Support Centre, Open University.
- LATOUR, B (1987),
Science in Action (La science en action), Open University Press, Milton Keynes.
- MACINTYRE, A. (1981),
After Virtue: a Study in Moral Theory, Duckworth, Londres.
- NOWOTNY, H., SCOTT, P. et GIBBONS, M. (2001),
Re-Thinking Science: Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty, Polity Press.
- SCOTT, P. (1997a),
« The Post-Modern University? » in A. Smith et F. Webster (dir. pub.), *The Post-modern University? Contested Visions of Higher Education in Society*, SRHE and Open University Press, Buckingham.
- SCOTT, P. (1997b),
« The Changing Role of the University in the Production of Knowledge », *Tertiary Education and Management*, 3.1, pp. 5-14.
- SCOTT, P. (dir. pub.) (1998),
The Globalisation of Higher Education, SRHE et Open University Press, Buckingham.

- SLAUGHTER, S. et LESLIE, L. (1997),
Academic Capitalism: Politics, Policies and the Entrepreneurial University, John Hopkins University Press.
- TAYLOR, C. (1989),
Sources of the Self: the Making of the Modern Identity, Cambridge University Press, Cambridge.
- TRIST, E. (1972),
« Types of Output Mix of Research Organisations and their Complementarity », in A. Cherns *et al.*, *Social Science and Government: Policies and Problems*, Tavistock Publications, Londres.

Le carré organique de la valorisation de la recherche

Le cas d'une jeune université dans un contexte de crise

Blandine Laperche

Université du Littoral Côte d'Opale, France

RÉSUMÉ

En France, comme dans tous les autres pays industriels, les pouvoirs publics essaient d'accroître les relations entre universités et entreprises pour stimuler la créativité et la croissance. Mais la loi, à elle seule, est-elle suffisante ? Les différents cas étudiés montrent que la réussite de la valorisation dépend de l'application du « carré organique » composé d'interactions fortes entre réglementation ; milieu et esprit d'entreprise ; progrès technique ; et stratégie universitaire. Nous avons appliqué cette méthode au cas particulier d'une jeune université française (l'Université du Littoral Côte d'Opale) et nous avons montré que le chaînon manquant de l'interaction forte entre recherche universitaire et richesse de l'économie locale entrave les transferts de ressources scientifiques de la recherche publique vers le monde de l'entreprise.

INTRODUCTION¹

La loi sur l'innovation et la recherche de 1999 a ouvert de nouvelles perspectives aux universités françaises. La valorisation de la recherche, que l'on peut définir comme le processus de transformation de savoirs fondamentaux en nouveaux produits commercialisables, devient une mission à part entière de l'université, aux côtés de ses fonctions traditionnelles d'enseignement et de recherche. L'université, garante de la production, de la transmission et du renouvellement des connaissances scientifiques doit devenir le lieu de naissance et de concrétisation marchande des nouveaux projets innovants (entreprises, inventions techniques).

La question qui se situe à l'origine de ce document est la suivante : la loi, à elle seule, est-elle un facteur suffisant pour impulser le rapprochement entre recherche scientifique et entreprises, jugé aujourd'hui impératif pour soutenir l'innovation technologique et la croissance économique ? Cette question découle d'une part des maigres réalisations (en matière de création d'entreprise notamment) enregistrées depuis la mise en place de ce nouveau cadre réglementaire en France. Elle découle d'autre part de l'observation de résultats d'études portant sur d'autres pays industriels riches d'une longue expérience en matière de valorisation (les États-Unis notamment). Ces observations nous conduisent à jeter les bases d'une méthode d'analyse de la valorisation, caractérisée par la mise en évidence de facteurs incitatifs organiquement liés. Outre les aspects réglementaires, ces facteurs concernent les évolutions scientifiques et techniques, la stratégie universitaire et l'environnement économique et social dans lequel se déroulent les activités de valorisation (première partie).

Cette méthode est ensuite appliquée à l'analyse des résultats d'une étude de terrain (une enquête sur les pratiques, les atouts et les limites de la valorisation de la recherche dans une jeune université dans un contexte de crise, l'Université du Littoral Côte d'Opale située dans la région Nord/Pas-de-Calais). Elle fournit d'une part des pistes de réflexion pour promouvoir un développement harmonieux des activités de recherche, d'enseignement et de mise en valeur des résultats de la recherche. Elle nous permet de présenter aussi quelques enjeux mais aussi quelques risques qui peuvent découler d'une « marche forcée » vers la valorisation (seconde partie).

UNE PRATIQUE ANCIENNE, DES CONDITIONS NOUVELLES

L'émergence de la problématique actuelle

Les formes de la valorisation de la recherche publique

La valorisation de la recherche (littéralement « qui donne de la valeur ») peut être définie comme la transformation des savoirs fondamentaux en nouveaux produits et services marchands. Elle s'effectue par le biais de la coopération entre la recherche publique et les entreprises et par la mobilité des chercheurs. Elle stipule le plus souvent une appropriation privée (exclusive ou non) des produits de la recherche. Les formes principales de valorisation de la recherche publique que l'on peut identifier sont :

- La signature de contrats de recherche par les universités et les centres publics de recherche avec les entreprises.

- L'exploitation des résultats de la recherche (dépôt de brevets par les universités et négociation de licences d'exploitation rapportant une rémunération aux universités).
- La mobilité des chercheurs : de jeunes doctorants appartenant à un laboratoire de recherche public vont préparer leur thèse dans une entreprise (la thèse est financée en partie par l'entreprise) ; un chercheur ou une équipe de chercheurs apporte son concours scientifique ou son conseil à une entreprise, etc.
- La création d'entreprises par les chercheurs eux-mêmes. Le chercheur est amené à revêtir les habits de l'entrepreneur.

Ces formes de valorisation ne sont pas toutes nouvelles. Les contrats de recherche entre universités, centres publics de recherche et entreprises existent de longue date. Mais il était difficile de les mettre en œuvre dans certains pays du fait notamment des différences de comptabilité (privée et publique). De même les cofinancements de thèses ne sont pas choses nouvelles mais la mobilité s'étend aujourd'hui à d'autres catégories de personnels (comme les chercheurs fonctionnaires de l'État). Les deux formes véritablement nouvelles de la valorisation de la recherche publique, pour la France notamment, sont donc la capacité à déposer et exploiter des titres de propriété industrielle et la création d'entreprises à partir de la recherche. Ces évolutions concernent toutefois un grand nombre de pays industriels et découlent d'une transformation des cadres réglementaires.

Nombre de pays industriels ont depuis les années 80 mis en place des politiques publiques de valorisation de la recherche, en assignant aux universités une fonction d'initiatrices de projets innovants. Les principales mesures que l'on peut recenser sont : *a*) permettre aux universités et centres publics de recherche d'exploiter les résultats de recherche ; *b*) la création de réseaux scientifiques et techniques associant entreprises et universités ; *c*) la refonte des statuts des chercheurs pour les aider à devenir entrepreneurs ; *d*) la création d'institutions et d'aides à l'émergence de projets innovants (incubateurs, fonds d'amorçage).

C'est ce que montrent les études de cas récentes réalisées sur la mutation des systèmes universitaires dans de nombreux pays, notamment aux États-Unis (Etzkowitz, 1998 ; Jaffe, 2000 ; Mowery *et al.*, 2001 ; Henrekson et Rosenberg, 2001), mais aussi en Europe (voir notamment le vol. 13, n° 3 de la revue *Gestion de l'enseignement supérieur* de l'OCDE, 2001), au Japon (Wen et Kobayashi, 2001), en Amérique latine (Arocena et Sutz, 2001), au Canada (Menziez, 2000), dans les anciens pays socialistes (Mayntz, 1998). Ces études s'intéressent aux moyens mobilisés par les États pour renforcer les liens entre universités et entreprises et analysent les résultats et les difficultés qui découlent de ces mutations.

Dans ces pays, les universités se dotent de normes de fonctionnement entrepreneuriales ; elles deviennent selon l'expression de Clark (1998) des « universités entrepreneuriales » en intégrant les exigences du marché dans leur fonctionnement (obligation de résultat, concurrence, accent mis sur la recherche appliquée) tout en essayant de ne pas négliger leurs fonctions traditionnelles : l'enseignement et la recherche fondamentale. La phase actuelle du décloisonnement du travail scientifique découle d'un ensemble de facteurs économiques, politiques et sociaux étudiés ci-dessous et qui permettent de comprendre le fonctionnement et les enjeux liés à la valorisation de la recherche publique.

Les conditions nouvelles

Quatre séries de facteurs permettent selon nous de comprendre l'émergence de la problématique actuelle de la valorisation. Il s'agit : 1) des fondements et de l'organisation de la concurrence économique ; 2) de la transformation des processus d'innovation ; 3) de la nature des évolutions technologiques et 4) des transformations dans le financement de la RD. Ces facteurs étant bien entendu liés.

Les fondements et la nature de la concurrence

L'innovation technologique, définie par l'économiste J.A. Schumpeter (1947) comme une nouvelle combinaison de ressources productives réalisées par un entrepreneur, est aujourd'hui la clé de la compétition économique internationale.

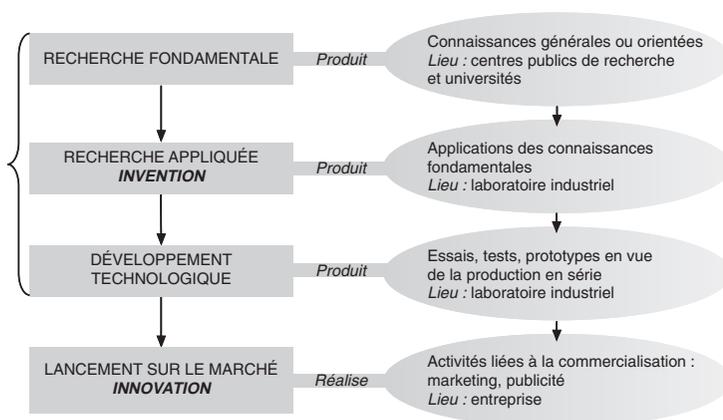
Ce rôle s'explique par les mutations dans les systèmes productifs, qui ont lieu à partir des années 60-70 (essoufflement de la production en masse de biens indifférenciés, mondialisation de la concurrence du fait des politiques publiques de privatisation, de déréglementation et de libéralisation des marchés, mises en œuvre à partir des années 80).

Les entreprises, pour faire face à ces mutations profondes dans les fondements de la concurrence et dans leur horizon géographique, ont transformé leur organisation. Tandis que la période de concurrence relativement ordonnée, fondée sur la production en masse de biens indifférenciés les avait conduites à accroître leur taille pour réaliser des économies d'échelle, elles vont à partir des années 80 progressivement se recentrer sur le cœur de leur métier (la conception) qu'elles renforcent par le biais de rachats et fusions. Elles vont aussi externaliser un grand nombre de fonctions et services qui ne sont pas à l'origine de la définition de la stratégie productive mais de sa mise en œuvre (cessions, intrapreneuriat, essaimage, sous-traitance). De petites unités voient le jour, reliées au centre de décision de la firme par le biais de contrats souples (qui remplacent des liens juridiques rigides). Le cœur stratégique de l'entreprise constitue le lieu de genèse des innovations et d'arbitrage des choix technologiques, scientifiques, financiers des vastes ensembles aux contours juridiques flous.

La transformation des processus d'innovation

L'ensemble de ces transformations a bouleversé les processus d'innovation et la façon dont les économistes les conçoivent (voir pour une présentation des différents modèles, Perrin, 2001). Traditionnellement le processus d'innovation était étudié (depuis la seconde guerre mondiale) par le biais d'un « modèle linéaire » où se succédaient chacune des phases de la recherche-développement (voir graphique 1).

Graphique 1. Le processus « linéaire » de l'innovation



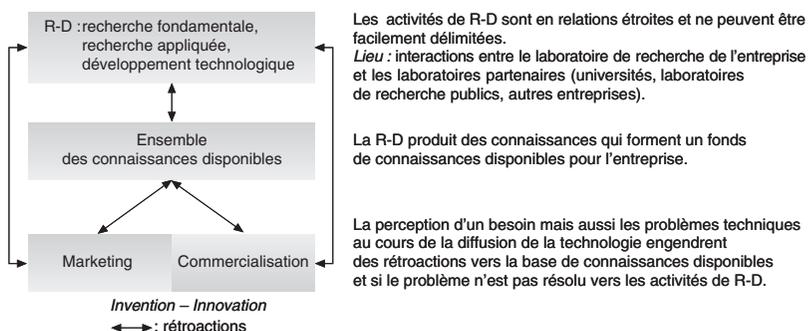
Source : Auteur.

Dans ce schéma, chacune des phases poursuit un but et est réalisée dans un lieu différent (l'université ou les laboratoires de recherche publique pour la recherche fondamentale, le laboratoire industriel pour la recherche appliquée et le développement technologique). Les trois phases marquent la progression des découvertes scientifiques et techniques, de la naissance de l'idée d'un produit ou service jusqu'à sa conception et son exploitation. Il s'agit alors du passage d'un stock de connaissances produites par la recherche fondamentale à l'invention, issue des travaux de recherche appliquée, puis à l'innovation.

Ce schéma, dominant des années 50 jusqu'aux années 70 négligeait l'investissement croissant des entreprises privées en recherche développement et correspondait à la représentation théorique néoclassique de la croissance dans

laquelle le progrès technique et *a fortiori* les découvertes scientifiques et techniques étaient considérées comme extérieures à la sphère de l'économie. Aujourd'hui, les interactions entre l'ensemble des institutions publiques et privées vouées à une activité scientifique et technique sont davantage prises en compte dans l'analyse des processus d'innovation. Ceux-ci sont conçus selon des modèles interactifs qui mettent l'accent sur les interactions entre les phases de la RD et la prise en compte du marché (*cf.* goût des consommateurs, exigences de qualité) dans les différentes phases de recherche. Dans ces modèles donc, la technologie évolue au cours de sa diffusion, ce que mettent en évidence les nouvelles théories de la croissance « endogène » (voir graphique 2).

Graphique 2. Le processus « interactif » de l'innovation



Source : Auteur.

La nature des évolutions technologiques

Les interactions plus grandes entre phases de RD (RF-RA-DT) s'expliquent par la volonté des entreprises d'accroître la vitesse des processus allant de l'idée à la commercialisation des nouveaux biens et services. Elles s'expliquent aussi par la nature des évolutions technologiques. Dans les biotechnologies par exemple, la frontière entre les phases de la RD sont de plus en plus floues. La recherche menée dans les universités et centres publics de recherche associe donc quasi naturellement les aspects théoriques et pratiques et rend les résultats potentiellement exploitables. Ces domaines de recherche qui associent théorie et pratique sont aujourd'hui de plus en plus nombreux. Ainsi, la linguistique par

exemple, traditionnellement considérée uniquement comme une recherche de base est aujourd'hui très étroitement associée aux progrès de l'industrie informatique et des logiciels. La prise de conscience par les chercheurs (américains au départ) de la possibilité d'associer les deux activités et la justification selon laquelle l'argent qu'ils gagneront en commercialisant leurs résultats de recherche pourra être réinvesti dans leurs travaux de recherche fondamentale a ainsi accéléré l'association plus étroite entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée. Elle donne naissance à la figure du « nouvel entrepreneur scientifique »² qui fait, sans mauvaise conscience, la liaison entre la recherche de base (et la recherche de la vérité) et l'industrie (et la réalisation de profits), sans négliger l'un ou l'autre des aspects (Etzkowitz, 1998).

Transformation du financement de la recherche-développement

Les dépenses de recherche-développement ont considérablement augmenté au cours des deux dernières décennies dans les pays de la zone OCDE. Elles représentent 2.2 % du PIB de la zone en 1999 avec de fortes disparités entre pays (voir OCDE, 2001). La part des entreprises dans le financement de la dépense de RD (soit 60 % dans l'ensemble de la zone) mais aussi dans son exécution (70 % pour l'ensemble de la zone) traduit leur intérêt, d'autant qu'elles financent une part croissante (même si elle reste faible) de la recherche des universités et des centres publics de recherche. Selon l'OCDE, 4.1 % de la recherche menée par l'État et 6.1 % de celle menée par l'enseignement supérieur sont financés par les entreprises.

Les dépenses publiques, du fait des déficits budgétaires des États, se réduisent. Cette réduction touche surtout les entreprises et le secteur de la défense mais le soutien public à la recherche fondamentale ne montre pas encore un déclin significatif. Pourtant, et ceci est important, c'est la nature et les modalités du financement qui évoluent : l'octroi de crédit est conditionné par la performance, les résultats ; ce qui engendre une tendance à la concentration des ressources pour des contrats précis et dans des lieux spécifiques (OCDE, 1998). L'intérêt des entreprises et la nécessité pour les universités d'accroître leur autofinancement, fournissent des explications supplémentaires au développement des pratiques et des interrogations sur la valorisation de l'offre scientifique.

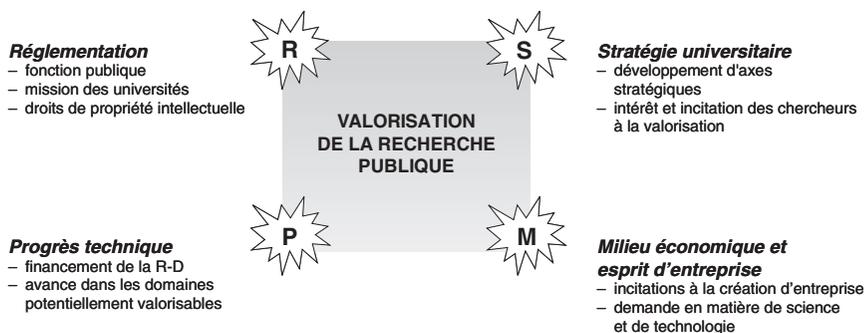
Cependant, les résultats des différents pays et systèmes universitaires en matière de valorisation sont assez divergents. Certains, comme les États-Unis, sont souvent présentés comme des exemples sur le plan des relations entre universités et entreprises. Dans d'autres pays (notamment les pays européens), les efforts de rapprochement sont laborieux et la science publique fait encore souvent figure de « tour d'ivoire ». Ceci nous conduit à nous interroger sur les facteurs qui incitent à la valorisation de la recherche publique.

Quelles incitations à la valorisation de la recherche ?

Le carré organique de la valorisation

Les politiques d'innovation ne sont pas à elles seules suffisantes pour expliquer les résultats de tel ou tel pays en matière de valorisation de la recherche publique. Les études de cas existantes et, en particulier, celles que nous avons citées plus haut permettent de mettre en évidence ce que nous appelons le carré organique de la valorisation. Celui-ci présente de façon schématique les facteurs clés de la valorisation (graphique 3).

Graphique 3. Le carré organique de la valorisation



Source : Auteur.

Pourquoi proposer l'expression de « carré organique » de la valorisation et comment justifier le choix des facteurs d'incitation ici présentés ? Pour répondre à ces questions, il faut revenir à la définition de la valorisation. Celle-ci suppose d'appliquer au travail scientifique des objectifs et des critères d'évaluation nouveaux, non plus uniquement fondés sur la large diffusion de connaissances fondamentales (cf. les publications) mais sur la rentabilité du travail scientifique (mesurée par le nombre d'inventions brevetées, le nombre d'entreprises créées, de contrats signés et, en aval, les profits qui en découlent, les emplois qui en sont issus, etc.). La valorisation de la recherche suppose alors un décloisonnement du travail scientifique et des liens interactifs, systémiques et cumulatifs entre la science (dont le but originel est d'accroître la connaissance des faits naturels et sociaux), la technique (création d'objets, domaines de l'invention) et l'économie (le marché sanctionne, évalue). La présence et/ou la nature des liens entre ces fac-

teurs (science : stratégie universitaire ; technique : progrès technique ; économie : milieu économique et esprit d'entreprise) permet alors d'expliquer les résultats en matière de valorisation de la recherche publique. Ces relations sont régulées par l'intervention publique (la réglementation, les incitations) qui tantôt favorise la recherche fondamentale, tantôt met l'accent sur le renforcement du caractère opérationnel économique et technologique de la science.

Ce carré organique fournit alors une méthode d'analyse de la valorisation à l'échelle d'une économie ou d'un établissement. Elle facilite les comparaisons nationales (entre universités) et internationales.

L'histoire des faits économiques, marquée depuis le début du capitalisme industriel par le rapprochement entre science, technique et économie, régulé par les pouvoirs publics (voir sur ce sujet notamment Bernal, 1954 ; Gille, 1978), mais aussi, comme nous allons y revenir, les études de cas actuelles présentées dans la littérature permettent de proposer ce cadre d'analyse.

C'est l'étude du cas des États-Unis ainsi que sa comparaison avec d'autres pays qui nous amène à proposer cette analyse de la valorisation. Expliquons-nous : dans les années 70 se développe aux États-Unis le débat désormais connu en Europe sur l'utilisation des résultats de la recherche scientifique. C'est dans un contexte de déficit budgétaire croissant aux États-Unis, que sont votés au début des années 80 le Stevenson Act qui place la valorisation comme une nouvelle mission de la recherche publique et le Bayh Dole Act qui accorde aux universités dont la recherche est cofinancée par des fonds fédéraux, la propriété industrielle de leurs découvertes et donne aux universités le droit de les transférer sur la base de licences exclusives. Ces lois sont aujourd'hui souvent considérées comme un facteur explicatif central des bons résultats américains en matière de dépôts de brevets et de négociation de licences d'exploitation des universités américaines depuis les années 80³. Pourtant, pour certains chercheurs, cette explication est insuffisante ; ils mettent en évidence d'autres facteurs incitatifs qui justifient notre cadre d'analyse.

Réglementation. L'aspect réglementaire comprend plusieurs éléments. Il s'agit de la réglementation concernant les missions d'une université, ce qu'elle peut faire en matière de valorisation et ce qu'elle ne peut pas. Par exemple, jusqu'à 1999 en France, la prise d'intérêt d'un fonctionnaire aux résultats d'une entreprise privée ou encore une fonction de surveillance ou un concours de toute sorte s'apparentait à un délit d'ingérence et était sévèrement puni par la loi. Dans ces conditions, la valorisation de la recherche était bien limitée.

La réglementation concerne aussi les droits de propriété intellectuelle. En effet, pour le cas des États-Unis, les économistes (Mowery *et al.*, 2001 ; Jaffe, 2000) insistent sur le rôle des lois et décisions des années 70 concernant la brevetabi-

lité dans les biotechnologies et les logiciels ; selon les auteurs, elles ont facilité l'exploitation des résultats de la recherche menée dans les universités.

Progrès technique. L'évolution des dépenses de RD (publiques notamment) depuis la seconde guerre mondiale constitue aussi un facteur important pour justifier les bons résultats américains en ce qui concerne la valorisation de la recherche universitaire dans les biotechnologies et les technologies de l'information (Etzkowitz, 1998).

Mais la comparaison des États et de la Suède effectuée par Henrekson et Rosenberg (2001) montre qu'en dépit d'un fort soutien public en Suède aux activités de RD et de commercialisation de la recherche universitaire, les résultats en matière de valorisation sont nettement moins importants (proportionnellement aux dépenses) en Suède qu'aux États-Unis. Progrès technique et réglementation ne sont pas alors pas suffisants pour expliquer les bons résultats en matière de valorisation de la recherche.

Stratégie universitaire. Selon les auteurs précités, c'est alors d'une part à l'intérieur du système universitaire qu'il faut trouver l'origine des faibles résultats suédois en matière de valorisation de la recherche ; le système suédois (à l'image des pays européens selon les auteurs) est hiérarchisé, cloisonné et incite peu à la mobilité ; il tranche avec le système américain, ouvert, concurrentiel, mieux apte à répondre aux besoins des entreprises car plus proche de leurs normes de fonctionnement.

Replacé à l'échelle d'un établissement, d'autres études mettent en avant l'importance de la définition d'une stratégie précise de l'université. Il peut s'agir de mettre en valeur ses atouts, en se spécialisant soit vers la recherche de haute qualité, soit vers la réponse aux besoins des entreprises en essayant sur cette base de développer une recherche appliquée et un enseignement de qualité (cas de l'Université de Salford au Royaume-Uni, étudié par Powell *et al.*, 2001).

Milieu économique et esprit d'entreprise. Cet aspect est également mis en avant pour la comparaison entre la Suède et les États-Unis par Henrekson et Rosenberg (2001) mais au niveau macro-économique (il regroupe les incitations à l'investissement dans le capital humain ; les incitations à devenir entrepreneur-réglementations industrielles et cadre favorable à la création d'entreprises innovantes ; les incitations pour le développement des entreprises déjà créées – faible taxation, recours à différents moyens de financement notamment au capital-risque ; la flexibilité du marché du travail).

Un autre aspect moins abordé dans les études de cas que nous avons citées concerne la prise en compte du milieu local. Les résultats de la valorisation de la recherche publique seront sans doute très différents dans un « milieu innovateur » (où toutes les facilités pour appuyer la création d'entreprises sont présentes) que dans un milieu pauvre où l'innovation fait davantage figure

d'exception que de règle. Cet aspect nous sera fortement utile dans la seconde partie de ce travail.

La situation française

Quelle est la situation française au regard du carré organique de la valorisation présenté ci-dessus ?

En France, la loi de 1999 sur la recherche et l'innovation met fin aux sanctions (délit d'ingérence) encourues par les chercheurs lorsqu'ils prenaient intérêts au développement des entreprises (Richevaux, 2001). Elle fournit un dispositif complet pour permettre le développement de la valorisation de la recherche en France (voir encadré).

Mais les premiers résultats quantitatifs sont assez décevants dans la mesure où ils sont très en deçà des prévisions établies. Selon le ministère de la Recherche, 168 chercheurs ont reçu un avis favorable pour créer ou participer à la création d'entreprises (contre 400 prévus en 1999 à l'horizon 2002) et le nombre total d'entreprises destinataires s'élève à 102 fin 2001⁴. Selon nos calculs, c'est alors moins de 0.3 % des chercheurs français concernés par la loi sur l'innovation qui ont participé à la création d'une entreprise innovante. Des sommes gigantesques ont été dépensées par les pouvoirs publics pour aider au développement d'entreprises innovantes (soit 300 millions d'euros par an sans compter les aides fiscales)⁵ mais les réalisations se font attendre, même si certaines universités et centres publics de recherche bénéficient pourtant de cette réglementation pour amplifier les relations entretenues déjà de longue date avec les entreprises. Le recours aux facteurs incitatifs mis en avant plus haut nous permet de mieux comprendre la situation française.

D'une part, dans le domaine de la **réglementation**, comme on l'a vu pour le cas des États-Unis, le renforcement des droits de propriété intellectuelle et leur extension à de nouveaux domaines, aux frontières de la science et de la technique, comme les biotechnologies ou encore les logiciels, ont joué un rôle important dans la prise de brevets par les universités américaines. Or, en France et plus largement en Europe, les débats sur la brevetabilité des logiciels ou encore sur « les éléments isolés du corps humain » ont abouti soit au scepticisme, soit au statu quo. En février 2002, la Commission européenne a opté en faveur de la brevetabilité des logiciels mais les réticences sont encore importantes en France. Dans le domaine des biotechnologies, une ambiguïté existe dans la directive européenne de 1998 et la France est toujours fermement opposée à la brevetabilité des gènes humains ; brevetabilité considérée comme contraire aux lois françaises sur la bioéthique. Cette difficulté à breveter est de nature à freiner l'exploitation commerciale des résultats de la recherche publique.

Les quatre volets de loi sur l'innovation et la recherche (loi n° 99-587 du 12 juillet 1999)

La mobilité « des personnels de la recherche vers l'entreprise » par le biais :

De la création d'entreprise valorisant le travail de l'agent concerné, lequel peut garder son statut pendant une période de six ans maximum et réintégrer, ou non, son laboratoire d'origine à l'issue de cette période.

Du concours scientifique porté par le fonctionnaire à une entreprise innovante (pendant une période de cinq ans maximum).

De sa participation au capital d'une entreprise. Cette participation peut représenter jusqu'à 15 % du capital d'une entreprise.

De sa participation au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une entreprise.

Les dispositions de la loi concernent les fonctionnaires civils, titulaires ou stagiaires. Mais les deux premières formes de mobilité vers l'entreprise, à savoir la création d'entreprise à partir de la recherche et le concours scientifique s'appliquent aussi, sous certaines conditions, à certains non fonctionnaires relevant des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le statut juridique de l'entreprise créée est libre mais son activité doit concerner la valorisation de la recherche. Un contrat doit être signé entre l'institution publique et l'entreprise de valorisation.

Les coopérations entre la recherche publique et les entreprises :

La création d'incubateurs d'entreprise et la fourniture de moyens de fonctionnement aux entreprises. Un incubateur est défini comme un lieu d'accueil et d'accompagnement créé par des organismes de recherche ou des universités, pour fournir aux porteurs de projets de création d'entreprises innovantes conseil, financement et hébergement.

Le développement de Services d'activités industrielles et commerciales pour gérer leurs contrats de recherche avec des entreprises ou avec d'autres collectivités publiques, gérer aussi les brevets et les prestations de services.

La simplification des formalités administratives pour la création de filiales ou de Groupement d'intérêt public et le recrutement de personnels contractuels.

La création d'un cadre fiscal favorable pour les entreprises innovantes :

Assouplissement du dispositif des bons de souscription de parts de créateurs d'entreprise (BSPCE).

Assouplissement du régime des fonds communs de placement innovation.

Renforcement du crédit impôt recherche.

Création d'un cadre juridique favorable pour les entreprises innovantes :

Extension du régime des Sociétés par actions simplifiées aux jeunes entreprises à risque et à fort potentiel de croissance.

Dans le domaine du **progrès technique**, les dépenses de RD en France par rapport au PIB (2.1 %) sont inférieures à la moyenne de l'OCDE en 1999 (2.2 %) mais aussi des grands pays industriels (OCDE, 2001). De plus, les domaines scientifiques et techniques dans lesquels la recherche fondamentale s'associe naturellement à la recherche appliquée (soit les biotechnologies et les technologies de l'information et de la communication) ne sont pas des domaines dans lesquels la France peut se targuer d'une avance importante. Selon l'Observatoire des sciences et des techniques (OST, 2002), la part mondiale de la France en matière de compétences scientifiques dans les technologies clés (définies à l'horizon 2005) atteint 5.5 % en 1999. Elle est plus faible que la moyenne dans l'électronique (3.8 %), les télécommunications (4.1 %), l'informatique et les biotechnologies (5.1 % respectivement). De même, la France produit 6 % de l'ensemble des brevets européens liés aux technologies clés. Si certains domaines dépassent cette moyenne (c'est le cas des matériaux – métallurgie, 7.6 %), d'autres sont inférieurs, comme les biotechnologies (4.2 %), les composants électroniques (4.8 %) et l'informatique (5.2 %).

Concernant le **milieu économique et l'esprit d'entreprise**, les politiques libérales mises en place au cours des années récentes vont dans le sens d'un assouplissement des règles liées à la création d'entreprise, même si celle-ci reste dans un grand nombre de cas un parcours long et difficile.

Restent les incitations existantes au sein des **universités** et des structures de recherche. Celles-ci pourront se développer par le biais de la sensibilisation certes, mais surtout par le biais de l'accroissement de la flexibilité, de la concurrence et de la mobilité des chercheurs. Là encore, la marche vers un système plus ouvert semble s'engager. Mais le système d'éducation et de recherche français s'est construit sur la base des idées clés du service public : accès à la formation et aux connaissances produites par la recherche au plus grand nombre et dans des conditions d'égalité. Si ce système est considéré comme source de goulot d'étranglement, de hiérarchie et de bureaucratie, une privatisation large des systèmes universitaires peut, elle aussi, avoir des conséquences néfastes (accès plus difficile à la formation et à la recherche, précarisation du travail, court-termisme). Dans la seconde partie, nous étudions plus précisément le cas d'une jeune université française située dans une région en crise, le Nord/Pas-de-Calais, afin de mieux appréhender les effets de la loi sur l'innovation et la recherche.

PERSPECTIVES POUR UNE JEUNE UNIVERSITÉ DANS UN CONTEXTE DE CRISE

Pour la restructuration locale : l'Université du Littoral Côte d'Opale (ULCO)

L'Université du Littoral Côte d'Opale : origine et évolution

L'université étudiée est l'Université du Littoral Côte d'Opale, située dans la région Nord/Pas-de-Calais. C'est une jeune université, née en 1991 dans le but d'appuyer le renouvellement des activités (par le développement du potentiel humain) d'une région en crise. Elle est multipolaire : les structures universitaires sont réparties dans quatre villes (Boulogne, Calais, Dunkerque et Saint Omer), dont trois sont caractérisées par une intense activité portuaire (spécialisation sur l'activité de la Pêche à Boulogne, le transport à Calais, l'industrie à Dunkerque).

La croissance forte des effectifs étudiants depuis 1992 (ils passent de 4 278 en 1992/1993 à 10 608 en 2001/02) justifie la création d'une université supplémentaire dans la région Nord/Pas-de-Calais (qui compte cinq autres universités publiques : les trois universités lilloises, l'université de Valenciennes et l'université d'Artois). La région du littoral souffrait, notamment en l'absence de structures universitaires suffisantes (des antennes des universités lilloises existaient), d'un retard important en matière de scolarisation qui pesait sur le développement d'activités nouvelles.

Les étudiants inscrits à l'Université du Littoral peuvent suivre toutes les disciplines exceptée la médecine qui n'est pas représentée. Plus de 40 % des étudiants de l'ULCO sont boursiers (*cf.* aides financières annuelles accordées aux jeunes des familles défavorisées) ce qui s'explique par une population d'origine ouvrière plus importante que la moyenne des universités françaises et cette spécificité s'est accentuée au cours du temps (indice 184 en 1992/93 et 246 en 1999/2000, *Repères – ULCO, 2001*).

Près de 60 % des étudiants de l'ULCO sont inscrits dans des formations purement professionnalisées, par exemple, Administration Économique et Sociale (AES), Instituts universitaires professionnalisés (IUP), instituts universitaires de technologies (IUT), école de commerce... Les formations générales sont minoritaires et peu prisées par les jeunes autochtones, sans compter qu'elles comprennent en leur sein des modules de pré-professionalisation. La majeure partie des étudiants se trouve dans les premiers cycles. Les DEA et DESS ne représentent que 7 % des diplômes délivrés en 2001, mais cette proportion augmente au fil des ans (*Repères, ULCO, 2002*).

Le personnel enseignant a également suivi une forte croissance : les effectifs totaux passent de 223 en 1993/94 à 492 en 2001/02. Les enseignants chercheurs (professeurs et maîtres de conférences sont au nombre de 316 en 2001/02. Les

enseignants du second degré détachés à l'université forment une catégorie importante du personnel, bien supérieure à la moyenne des autres universités françaises (soit 29 % des enseignants de l'ULCO en 1999/2000 contre 20 % dans les universités françaises à la même date, *Repères*, 2001). De plus, le rapport entre le nombre d'étudiants et le nombre d'enseignants montre un déficit en enseignants (156 emplois selon la norme française). Et les perspectives de recrutement sont jugées préoccupantes par la direction de l'Université (voir contrat quadriennal 2002–06).

Le potentiel de recherche se développe graduellement (17 laboratoires sont reconnus nationalement), organisé autour de trois axes : environnement, hommes et espaces littoraux, et mathématiques et sciences pour l'ingénieur.

Au regard de ces brèves indications, il ressort que l'Université du Littoral est une université à dominante professionnalisée sur le plan de l'enseignement, dont le personnel se développe mais est déficitaire par rapport au nombre d'étudiants et dont l'activité de recherche essaye de s'ancrer dans le territoire où elle se situe. Puisque l'ULCO ne peut rivaliser dans tous les domaines de la recherche avec des universités plus anciennes et prestigieuses au niveau national, un axe de développement pourrait être d'orienter ses activités de recherche, d'enseignement vers la satisfaction des besoins économiques et sociaux du territoire. Mais le contexte économique et social est-il compatible avec un tel axe de développement ?

Le contexte économique et social

Le cœur administratif de cette université se situe à Dunkerque. C'est dans cette ville que sont localisés les services centraux de cette université et que sont regroupés près de 38 % des étudiants en 2000/01 (contre 31 % à Boulogne, 27 % à Calais et 4 % à Saint Omer). Les caractéristiques socio-économiques principales de ce territoire sont sa position géographique (le littoral dont nous avons déjà parlé) et la forte présence de l'industrie lourde, notamment à Dunkerque.

La région dunkerquoise a une vocation industrielle affirmée depuis la fin de la seconde guerre mondiale et les entreprises industrielles qui sont venues s'y implanter jusqu'au milieu des années 1970 ont été le moteur de la croissance économique d'après guerre (sidérurgie, métallurgie, pétrochimie, énergie) (Boutillier et Uzunidis, 1998). Ces entreprises sont d'emblée des unités de production (les centres de décisions se trouvent dans d'autres régions françaises ou à l'étranger) et profitent sur place d'une main-d'œuvre abondante sans grande qualification. Le développement de l'industrie lourde à Dunkerque va de pair avec « l'ouvriérisation » croissante de la main-d'œuvre (Coppin, 1999).

La crise des chantiers navals et de l'industrie lourde dès la fin des années 70 porte un frein au développement de l'économie dunkerquoise. Le chômage

s'élève fortement et la concurrence entre entreprises se renforce. Les difficultés économiques conduisent les autorités publiques (nationales et locales) à élaborer une stratégie nouvelle de reconversion. Celle-ci se fonde concernant le capital, sur l'attractivité d'entreprises étrangères. Et concernant le travail, sur la création d'un potentiel de formation et de recherche nouveau (l'Université du Littoral Côte d'Opale).

Là encore, les entreprises étrangères (à la région et/ou à capitaux étrangers) s'installent à Dunkerque sous la forme d'unités de production de filiales dont les sièges se situent dans différentes villes européennes importantes, les décisions dépendent de la stratégie de la société mère. Ce sont aussi des unités de production, qui souhaitent profiter des avantages structurels de la région (port industriel, ouverture sur le marché européen) et conjoncturels (aides fiscales) (Ziel, 1998). Toutes les décisions en matière notamment de recrutement du personnel qualifié viennent de la société mère. Les cadres supérieurs travaillant dans les entreprises dunkerquoises sont donc le plus souvent des cadres « expatriés », localisés pour un temps souvent court à Dunkerque. Le recrutement des entreprises concerne principalement le personnel ouvrier et administratif, peu ou moyennement qualifié (Laperche et Loubert, 1998 ; Laperche, 2002). Les laboratoires de recherche de ces entreprises se situent dans d'autres régions où le potentiel scientifique et technique est plus riche. Il en découle que malgré le relatif intérêt des chercheurs de l'université pour la valorisation de la recherche, les incitations sont peu présentes pour exploiter commercialement les résultats de la recherche.

La création d'entreprise est faible dans la région Nord/Pas-de-Calais par rapport à la moyenne nationale (26 entreprises créées par an pour 10 000 habitants en 1999 contre 44 pour 10 000 en moyenne nationale). Elle est encore plus faible dans le bassin d'emploi de Dunkerque (553 nouvelles entreprises en 2000) selon l'Institut national de la statistique et des études économiques – INSEE, soit un taux de création là aussi très inférieur à la moyenne nationale (25 créations pour 10 000 habitants). Il en est de même de Boulogne et de Calais où les activités sont davantage tournées vers le secteur primaire et les services. Le taux de chômage est d'autre part élevé (13.5 % dans le Calaisis, 13.6 % dans le Boulonnais et 11.6 % dans le Dunkerquois en septembre 2001) et si les initiatives pour créer de nouvelles activités se développent, elles concernent beaucoup plus les projets traditionnels que les projets de haute technologie (voir pour le cas de Dunkerque, Mudard Franssen, 2001).

L'application de la loi sur l'innovation dans une telle université nous amène à poser la question du rôle du milieu, de l'environnement économique et social dans la mutation des universités. Avant de donner quelques éléments de réponse à cette question, il est intéressant de se pencher sur les pratiques et les avis des chercheurs de cette université sur la valorisation de la recherche.

Les difficultés de la valorisation

Une enquête

L'Université du Littoral a fait de la valorisation de la recherche un axe prioritaire à partir du troisième contrat d'établissement (2002-06) même si cet aspect a été depuis la création de l'université un point déterminant, s'expliquant par la localisation même de l'université et son objectif de participation au renouvellement des activités économiques locales.

L'enquête menée de juillet 2001 à février 2002 porte sur les pratiques de valorisation des laboratoires. Elle a consisté également en une étude des avis des chercheurs sur les atouts et limites de la valorisation. Les laboratoires de recherche interrogés par entretiens directs (à l'aide d'un questionnaire) ont été sélectionnés selon deux critères :

- Leur reconnaissance par le ministère de l'Éducation nationale et/ou le CNRS⁶.
- L'existence de travaux actuellement ou potentiellement concernés par toutes les formes de valorisation identifiées, c'est-à-dire le dépôt de titre de propriété industrielle, la contractualisation, la mobilité du personnel de recherche, la création d'entreprise à partir de la recherche.

Seize laboratoires ont été dans un premier temps sélectionnés dont la grande majorité en sciences de la matière et du vivant. Un laboratoire en sciences humaines est ajouté à la population, compte tenu de sa forte implication dans l'activité de valorisation de la recherche. Quatorze laboratoires ont effectivement répondu à l'enquête, ce qui représente un effectif de 207 enseignants chercheurs et doctorants. Les laboratoires interrogés regroupent 43 % des enseignants chercheurs et assimilés (professeurs et maître de conférences employés par l'ULCO). Ce pourcentage peut paraître faible mais au total, toutes disciplines confondues, seulement la moitié des enseignants chercheurs de cette université font partie des laboratoires reconnus par le ministère de l'Éducation nationale et le CNRS ; ce qui montre l'importance du potentiel de recherche de cette université, mais aussi sa « sous-exploitation » par son implication modérée dans ses structures de recherche.

Les principaux résultats

Le questionnaire comprend deux parties : une partie d'identification du laboratoire (nom du laboratoire, discipline, nom du responsable, nom et statut du répondant, effectif du laboratoire, thème de recherche), et une partie consacrée aux différentes pratiques de valorisation de la recherche.

Les quatre formes de valorisation de la recherche identifiées et le type de questions posées sont :

- *Les dépôts de titre de propriété industrielle* : le laboratoire a-t-il déjà déposé des titres de propriété industrielle ? Quels types de titre de propriété ? Le laboratoire prévoit-il de déposer des titres de propriété industrielle dans les années à venir ?, etc.
- *Les contrats avec les entreprises et avec les partenaires extérieurs à l'université* : le laboratoire a-t-il déjà signé des contrats avec des partenaires extérieurs à l'université et quels sont les types de partenaires parmi : les collectivités locales, les ministères, l'Union européenne, les entreprises, les associations ou fondations, autres ? Nombre de contrat et durée ? etc.
- *La mobilité du personnel* : le laboratoire pratique-t-il la mobilité du personnel de recherche ? Sous quelles formes (bourse de recherche de troisième cycle, les cofinancements de thèse, le détachement de personnel dans des organismes privés, l'embauche de chercheurs, la participation de chercheurs aux conseils d'administration d'entreprises privées, autre) ? et pour quelle durée ? etc.
- *La création d'entreprises à partir de la recherche* : les questions posées concernent la forme juridique de l'entreprise, sa date de création, le nombre de personnes employées, son secteur d'activité, son capital social, son lieu d'implantation. Une question concerne les aides dont elle a bénéficié (les aides financières, les conseils concernant les aspects commerciaux, les aides matérielles).

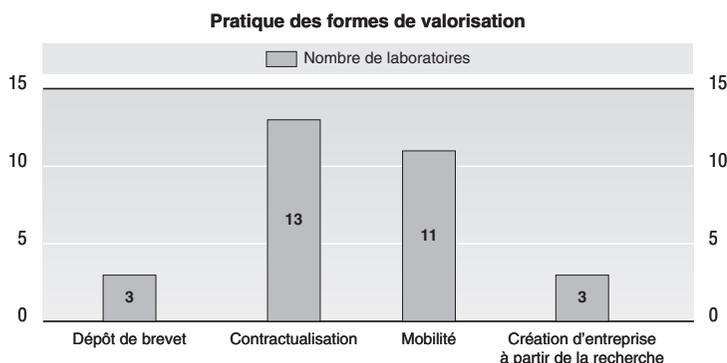
Chacune de ses formes de valorisation de la recherche fait également l'objet d'une étude qualitative, sur la base d'une liste non exhaustive d'atouts et de limites pour chaque forme de valorisation. Ces listes sont constituées par le biais d'un recensement des atouts et limites de la valorisation de la recherche les plus fréquemment avancés dans la littérature (exemples d'atouts : source de financement, renforcement de la renommée du laboratoire, création de réseaux scientifiques ; exemples de limites : problèmes juridiques, problèmes de confidentialité, manque de personnel d'appui).

Les résultats montrent que ces différentes pratiques de valorisation de la recherche sont toutes mises en œuvre par les laboratoires de l'Université du Littoral Côte d'Opale (voir graphique 4).

C'est la contractualisation (avec les entreprises privées notamment) qui est la forme de valorisation la plus répandue parmi les laboratoires (avec 13 laboratoires sur 14 interrogés qui déclarent avoir déjà signé un ou plusieurs contrats avec des entreprises privées). En second lieu vient la mobilité du personnel, qui prend la plupart du temps la forme d'insertion dans les réseaux scientifiques nationaux et internationaux et plus ponctuellement la forme de véritable

mobilité vers les entreprises (cofinancement de thèse : contrats CIFRE). Puis viennent à égalité les dépôts de titres de propriété industrielle (ce sont alors uniquement des dépôts de brevets) et la création d'entreprise à partir de la recherche. Dans ce cas, le laboratoire a lui-même (par l'intermédiaire de l'un de ses enseignants chercheurs) créé une entreprise ou bien a appuyé la création d'une entreprise par le biais de ses recherches (création d'entreprise par les docteurs). Notons que ces créations d'entreprises qui ont reçu l'appui des laboratoires de l'université précèdent pour la plupart la loi sur l'innovation et la recherche. Concernant les prévisions, dix laboratoires envisagent la possibilité de déposer un titre de propriété industrielle et six laboratoires envisagent ou souhaitent créer une entreprise. En définitive, la contractualisation et la mobilité des chercheurs sont les formes les plus développées de valorisation, ce qui s'explique par le fait que ces pratiques sont désormais solidement ancrées dans la tradition universitaire.

Graphique 4. **Pratique des formes de valorisation de la recherche par les laboratoires**



Source : Auteur.

L'analyse qualitative met en avant les résultats suivants :

• **Dépôts de Brevets : « Des atouts et des limites qui s'équilibrent »**

Les atouts principaux du dépôt de titres de propriété industrielle sont la source de financement que le brevet engendre et le renforcement de la renommée du laboratoire. Les freins principaux concernent d'abord le coût lié au dépôt d'un titre de propriété industrielle (ici le brevet) et les problèmes qu'il engendre en matière de publication et d'utilisation à venir des résultats de la recherche.

Les chercheurs sont prêts à pratiquer cette forme de valorisation mais sont dans l'attente de certitudes sur la comparaison coûts/avantages et sur l'évolution des critères d'évaluation de leur carrière.

• **La contractualisation et la mobilité : « plus d'atouts que de freins »**

Les contrats apportent des sources de financement, permettent la création de réseaux scientifiques et techniques et le renforcement de la notoriété du laboratoire. La mobilité permet, elle aussi, la création et le renforcement des réseaux scientifiques et techniques et l'intégration des chercheurs dans le monde professionnel. Les principales limites de la contractualisation sont les problèmes de gestion et la confidentialité des résultats. La mobilité est quant à elle freinée par le manque de personnel (voir déficit évoqué plus haut) et le risque de diffusion sans contrôle des résultats et méthodes de recherche.

Pratiques anciennes et largement utilisées, ces formes de valorisation comportent plus d'atouts que de contraintes. Celles-ci pourraient être en grande partie résolues par l'embauche de personnel (ingénieurs d'études et de recherche, chercheurs). L'analyse des résultats montre que les problèmes d'appropriation des résultats et des méthodes de recherche font partie intégrante des préoccupations des directeurs de laboratoires.

• **La création d'entreprise à partir de la recherche : « plus de freins que d'atouts »**

Les atouts principaux sont le fait de favoriser l'exploitation de la recherche menée par le laboratoire et de renforcer ainsi sa notoriété. Les aides apportées par les incubateurs régionaux sont considérées comme un atout important, pouvant faciliter cette forme de valorisation.

Le principal frein réside dans le manque d'intérêt des chercheurs pour se lancer dans la création d'entreprise. Viennent ensuite les problèmes juridiques et administratifs, la méconnaissance des aides apportées par les incubateurs régionaux et par la cellule de valorisation.

Questions et perspectives

Cette étude de cas permet de soulever un aspect assez particulier de la réflexion sur la valorisation de la recherche. Il s'agit de l'impact de l'environnement économique et social sur les relations entre universités et entreprises. Ces relations concernent à la fois l'enseignement et la recherche. En matière d'enseignement, les dossiers d'habilitation (remis au ministère de l'éducation nationale et de la recherche) de nouvelles formations proposées par les universités (que ce soit des formations initiales, continues, professionnalisées ou non) intègrent cette dimension de relations avec l'environnement économique et social (participation des entreprises à la formation, par le biais de l'accueil de stagiaires et/ou la parti-

icipation de représentants d'entreprises dans les équipes enseignantes). L'objectif est celui de l'insertion professionnelle des futurs diplômés mais les débats existent concernant la possible tendance à restreindre le champ des formations proposées et à les spécialiser dans des domaines très précis qui risquent d'être vite obsolètes.

C'est ici que le niveau de développement d'un territoire ou encore la diversité des activités qui s'y développent prend une importance considérable. Un milieu économique et social riche et diversifié, où les activités à haute teneur scientifique et technique côtoient des activités plus traditionnelles jouera dans ce contexte un rôle positif dans le développement de formations universitaires variées, lesquelles pourront facilement s'intégrer dans l'économie locale (par le biais de l'insertion professionnelle) et promouvoir la création d'activités nouvelles. De la même manière, dans ce type d'environnement, on peut considérer que les partenariats entre universités et entreprises seront porteurs à la fois de nouveaux sujets de recherche mais aussi de créations d'entreprises et d'emplois nouveaux. En revanche, cette relation vertueuse aura plus de difficultés à naître dans des régions industrielles caractérisées par une spécialisation des activités économiques dans des domaines bien précis et de nature traditionnelle.

Dans les régions marquées par la crise de la grande industrie, le développement de formations « décalées » par rapport aux besoins du milieu économique se traduit (comme dans le cas de l'Université du Littoral Côte d'Opale) par une forme de fuite des cerveaux de la région de formation vers d'autres régions ou milieux plus propices à leur insertion professionnelle ou à la création d'activités nouvelles. En effet, la particularité du « capital humain » est d'être efficace dans un milieu qui lui permet de le mettre en valeur et de l'enrichir. Ce raisonnement peut-être expliqué très facilement dans un contexte micro-économique : le déplacement d'un salarié très qualifié d'une *start-up* innovante vers une entreprise traditionnelle ne permettra pas à cette entreprise de devenir à son tour innovante, sans mutation complète et complémentaire de son organisation et de sa stratégie de développement. De la même manière, l'offre d'une formation très qualifiée ou très variée ne pourra à elle seule permettre la restructuration d'une économie territoriale et la diversification de ses activités. Celle-ci dépend d'une stratégie complexe et complète associant entreprises, université et pouvoirs publics (Coppin, 2001).

Si l'on se rapporte au carré organique de la valorisation présenté dans la première partie, et sans revenir sur les aspects de la réglementation et du progrès technique que l'on a étudiés plus globalement pour le cas de la France, on peut comprendre les difficultés que rencontre l'Université du Littoral Côte d'Opale pour développer, puis valoriser ses recherches. Ces difficultés concernent le milieu et l'esprit d'entreprise d'une part et la stratégie universitaire d'autre part.

La présentation du contexte économique et social montre que **l'esprit d'entreprise** n'est pas fortement développé et n'incite pas à la mise en œuvre de pratiques nouvelles de valorisation de la recherche sur le territoire local. La plus grande partie des partenariats entre université et entreprises (en nombre) s'effectue avec des petites et moyennes entreprises sous-traitantes de grands groupes industriels. Ils constituent des travaux ponctuels qui s'apparentent davantage à de l'ingénierie qu'à de la recherche. Les programmes de recherche de plus grande envergure associent sur des thématiques bien précises les laboratoires de l'université avec des entreprises d'autres régions. Dans ce cas, les effets économiques sur le territoire (création d'activités, d'emplois, diversification des activités) sont très faibles. L'étude de ce cas montre donc que la mise en place d'une politique d'offre scientifique et technique par le biais de la réglementation n'est pas suffisante pour donner naissance à des rapports synergiques entre développement universitaire et développement économique. Ici, c'est l'existence d'une demande de la part des principaux acteurs économiques (les établissements industriels) qui fait défaut.

Concernant la **stratégie universitaire**, les structures chargées de la valorisation sont récentes (cellule de valorisation créée en 2001/02) et la politique de valorisation s'effectue sans axe prioritaire et sur une cible la plus large possible (volonté de débiter la sensibilisation dès la deuxième année d'enseignement supérieur). Notons que des structures existent depuis la création de l'université (notamment le « centre de recherche pour l'environnement industriel de Dunkerque » chargé de créer des passerelles avec les entreprises) mais elles sont peu à peu délaissées au profit de la prévision de construction des nouvelles structures proposées par la loi sur l'innovation. Ce flou dans les structures engendre une certaine perplexité des chercheurs que nous avons ressentie et qui traduit l'absence d'une politique et d'une ambition commune. De plus, la jeunesse de l'université exacerbe les difficultés qui se posent généralement, à savoir la conciliation des missions d'enseignement, de recherche et de valorisation de la recherche (dans une université où le développement des deux premières missions ne fait que « débiter »), manque de personnel de recherche et d'ingénierie, etc.

CONCLUSION

La valorisation de la recherche n'est pas une question nouvelle : bien que le travail scientifique et le travail technique aient longtemps maintenu l'apparence d'une existence autonome, leur rapprochement a été graduel au cours de l'histoire du capitalisme, industriel surtout. La période actuelle est marquée par une socialisation croissante du travail scientifique et par une généralisation de la forme d'entreprise dans toutes les branches de l'activité sociale. L'exploitation marchande des produits de la recherche scientifique est d'autant plus importante que la concurrence économique mondiale s'exerce sur la base de la puissance

technologique, laquelle dépend largement des interactions constantes entre producteurs de connaissances, inventeurs et innovateurs. De plus, les contraintes budgétaires des États obligent les structures publiques de recherche à diversifier leurs sources de financement.

La France, après d'autres grands pays industriels, a mis en place un nouveau cadre réglementaire visant précisément à faciliter l'exploitation marchande des résultats de la recherche publique. Les résultats quantitatifs pour l'instant assez décevants peuvent s'expliquer par le fait que la réglementation n'est pas à elle seule suffisante pour promouvoir la création d'universités entrepreneuriales. Les études empiriques concernant les États-Unis par exemple montrent que l'esprit d'entreprise et donc le contexte économique et social, l'avance dans les domaines scientifiques et techniques associant naturellement la théorie et la pratique (comme les biotechnologies ou les technologies de l'information) et enfin, les incitations existantes au sein des universités (stratégie universitaire mais aussi normes de fonctionnement du système universitaire) contribuent à expliquer les bons résultats américains en matière de valorisation. Le carré organique de la valorisation rassemblant l'ensemble de ces incitations permet de mieux comprendre la situation française : sa moindre avance dans les domaines scientifiques et technologiques clés, les difficultés à breveter dans ces mêmes domaines, la faible création d'entreprises en dépit de la multitude des aides publiques notamment, mais aussi les rares incitations existantes au sein du système universitaire peuvent expliquer pourquoi la valorisation de la recherche en France est problématique. Pourtant, les évolutions en cours vont dans le sens d'un renforcement des incitations à la valorisation de la recherche. Ces mutations sont sources de débats importants, concernant notamment l'avenir du service public de recherche et d'enseignement, garant du progrès technique et de la croissance à long terme.

L'étude de terrain prise en exemple (l'Université du Littoral Côte d'Opale) montre l'inégalité des établissements face aux possibilités mais aussi aux risques liés à la mise en œuvre sous tous azimuts des différentes formes de la valorisation de la recherche. Elle met notamment l'accent sur l'importance du milieu économique dans lequel se réalise la valorisation de la recherche. Tandis que le rapprochement entre les laboratoires de recherche et les entreprises dans des milieux riches sur le plan scientifique, technique et économique peut conduire à un cercle vertueux associant développement universitaire et développement économique, le même rapprochement dans un milieu en crise peut s'avérer appauvrissant à la fois pour l'enseignement, la recherche universitaire et pour l'économie locale.

Pour conclure, il nous semble intéressant de mentionner le fait que dans les différents pays qui transforment actuellement les institutions de recherche universitaire et publique, la transformation des systèmes universitaires suscite de nombreux débats. Nous mentionnons ici simplement quatre axes de discussion importants, dont quelques uns ont été esquissés par l'étude de terrain présentée

ici (pour plus de détails, voir notamment les contributions Uzunidis, 2001 ; Foray, 2000 ; Cassier, 2001, mais aussi les articles nombreux sur ce sujet dans la revue *Research Policy*, notamment les articles précédemment cités).

Le premier concerne le devenir de la recherche fondamentale non orientée, garante du progrès technique à long terme. Le financement privé introduit des contraintes de temps et induit une orientation des recherches vers des applications précises. L'OCDE (1998) rapporte à ce sujet que les financements disponibles pour les recherches fondées sur la simple curiosité tendent à diminuer. La nécessaire liberté de la recherche semble ainsi remise en cause. L'orientation des financements risque de conduire à une spécialisation croissante des recherches dans des domaines clés ; ce qui peut conduire à une forte hiérarchisation des disciplines.

Le second axe de réflexion concerne le devenir des structures universitaires notamment en Europe et en France en particulier où la notion de service public est très présente comme nous l'avons noté plus haut. Une refonte des statuts des chercheurs, l'introduction de la concurrence et de la flexibilité, le coût d'application des nouvelles réglementations (nécessaire accroissement du personnel technique, paiement des chercheurs créateurs d'entreprises, entretiens des incubateurs...) risquent d'entraîner une hiérarchisation des universités (celles qui parviennent à accroître leur autofinancement, celles qui n'y parviennent pas...). « Pour les premières, l'entrepreneuriabilité de la recherche créera un cercle vertueux de croissance ; pour les secondes, il s'agira d'un cercle vicieux de dispense de formations sans issue sur le marché du travail » (Uzunidis, 2001).

Le troisième axe concerne les questions liées à l'appropriation privée des résultats de la recherche. La question est la suivante : pour susciter une large diffusion des connaissances et mettre au jour les secrets cachés entre les éprouvettes des laboratoires, faut-il favoriser une appropriation exclusive des connaissances par les entreprises (octroi par les universités de licences exclusives) ou bien les offrir gratuitement à l'ensemble de la société. L'idée de permettre aux universités d'exploiter les résultats de la recherche (dépôt de brevets, vente de licences exclusives) relève de la volonté d'une part d'accroître leur autofinancement mais aussi de promouvoir une plus grande diffusion (et un plus grand usage commercial) des connaissances dans la société. L'idée sous-jacente est que les entreprises exploiteront plus facilement les connaissances si elles sont en situation de monopole (par le biais de licences exclusives). Mais les études récentes tendent à démontrer que les résultats de recherche les mieux exploités sont ceux qui ne font pas l'objet de licences exclusives (Mowery *et al.*, 2001).

Enfin un dernier axe de réflexion est celui de l'existence ou non d'une demande réelle pour mettre en œuvre les résultats scientifiques de la recherche. Les lois destinées à transformer les systèmes universitaires et de la recherche constituent des politiques d'offre scientifique et technique. Mais qu'en est-il de la

demande ? Les entreprises sont-elles prêtes à investir de lourdes sommes pour donner naissance à des produits dont la rentabilité n'est pas assurée ? (voir les mésaventures des entreprises qui ont investi massivement dans les nouvelles technologies de l'information et des télécommunications au cours des années récentes). D'autant que nombre de progrès scientifiques et techniques actuels concernent non pas les consommateurs individuels mais la société dans son ensemble (voir les communications haut débit, le clonage thérapeutique). De plus la demande des entreprises n'est pas uniforme et dépend fortement des caractéristiques du milieu étudié. On peut ainsi considérer que la demande scientifique et technique sera plus forte dans une région riche (en capital humain et en capital financier) que dans des régions plus traditionnelles. Toutefois, si toute économie ne peut devenir une Silicon Valley ou une *Genome Platform*, tout milieu humain peut par les rapports synergiques intrinsèques, être un milieu innovateur.

Notes

1. Ce document a été rédigé à partir des résultats d'un programme de recherche intitulé « Valorisation de l'offre technologique et incubation », réalisé pour le compte de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) et de l'incubateur du Nord/Pas-de-Calais (MITI) sous la direction de Dimitri Uzunidis, directeur du laboratoire Redéploiement Industriel et Innovation de l'Université du Littoral Côte d'Opale. Rapport final Laperche (2002), Valorisation de l'offre technologique et incubation, Datar/MITI/Lab.RII-ULCO.
2. L'idée d'un nouvel entrepreneuriat scientifique découle du fait que les relations entre science et industrie existent depuis longtemps mais qu'elles prennent actuellement de nouvelles formes plus interactives, impliquant davantage les chercheurs de la recherche scientifique, qui associent plus facilement (tant dans la pensée que dans les faits), la production de connaissances et la réalisation de profits grâce aux relations avec l'industrie (Etzkowitz, 1998).
3. Moins de 200 brevets par an étaient déposés par des universités et collèges américains avant 1981 et ce chiffre atteint près de 2 500 en 1997 selon l'office américain des brevets [Mowery *et al.*, *Research Policy* (30), 2001, p. 104]. Vu d'Europe, ce nouveau cadre juridique rapprochant la recherche académique du monde industriel fut rapidement relié à la forte croissance américaine dans les domaines technologiques innovants (les technologies de l'information et de la communication et les biotechnologies) de la fin des années 90.
4. *Source* : ministère de la Recherche, Conseiller juridique, Direction de la technologie, décembre 2001 et janvier 2002 et compilation DT C2.
5. Selon Le Monde, « L'État vole au secours des *start-up* », 19 décembre 2001.
6. A la date de juillet 2001.

Références

- AROCENA, R. et SUTZ, J. (2001),
« Changing Knowledge Production and Latin American Universities » *Research Policy*, 30,
1221-1234.
- BERNAL, J.D. (1954),
Science in History, G.A Watts, Londres.
- BOUTILLIER, S. et UZUNIDIS, D. (1998),
Port et industries du Nord, coll. Économie et innovation, L'Harmattan, Paris.
- CASSIER, M. (2001),
« La tendance à la privatisation de la recherche génomique et quelques mesures de
régulations et de correction », in Laperche (dir. pub.), *Propriété industrielle et innovation*,
coll. Économie et innovation, L'Harmattan, Paris.
- CLARK, B. (1998),
Creating Entrepreneurial Universities, IAU Press, Pergamon.
- COPPIN, O. (1999),
« L'ouvriérisation de l'emploi dunkerquois, les impasses d'une marche forcée vers
l'industrie lourde », *Innovations, Cahiers d'économie de l'innovation*, n° 10, 1999-2.
- COPPIN (2001),
« Le milieu innovateur : une approche par le système », *Innovations, Cahiers d'économie de
l'innovation* n° 16, 2002-2.
- ETZKOWITZ, H. (1998),
« The Norms of Entrepreneurial Science: Cognitive Effects of the New University-Industry
Linkages », *Research Policy*, 27, 823-833.
- FORAY, D. (2000),
L'économie de la connaissance, Repères, La Découverte.
- GILLE, B. (1978),
Histoire des techniques, La Pléiade, Gallimard, Paris.
- HENREKSON, M. et ROSENBERG, N. (2001),
« Designing Efficient Science-based Entrepreneurship. Lesson from US and Sweden »,
Journal of Technology Transfer, vol. 26, n° 3.
- JAFFE, B. (2000),
« The US Patent System in Transition: Policy Innovation and the Innovation Process »,
Research Policy, 29, 531-537.

- LAPERCHE, B. (2001),
« Potentiel d'innovation des grandes entreprises et États, argumentation évolutionniste sur l'appropriation des informations scientifiques et techniques », *Innovations, Cahiers d'économie de l'innovation*, n° 2001-1.
- LAPERCHE, B. et LOUBERT, E. (1998),
Évolution des compétences et des qualifications dans les emplois du Dunkerquois, Lab.RII ULCO.
- LAPERCHE, B. (2002),
« Une région en reconversion : le dunkerquois », in Y. Baunay, A. Clavel, *Toute une vie pour apprendre*, Syllepses, Paris.
- MAINTZ, R. (1998),
« Socialist Academies of Science: the Enforced Orientation of Basic Research at User Needs », *Research Policy*, 27, 781-791.
- MENZIES, T.V. (2000),
« An Exploratory Study of University Entrepreneurship Centres in Canada: a First Step in a Model Building », *Journal of Small Business and Entrepreneurship*, vol. 15, n° 3, été.
- MOWERY, D.C, NELSON, R., SAMPAT, B.N et ZIEDONIS, A. (2001),
« The Growth of Patenting and Licensing by US Universities: an Assessment of the Effects of the Bayh-Dole Act of 1980 », *Research Policy*, 30, 99-119.
- MUDARD FRANSSSEN, N. (2001),
« Grandes entreprises et entrepreneurs à Dunkerque. Quand la Grande entreprise asphyxie l'esprit d'entreprise », *Document de travail n° 46*, Octobre, Lab. RII, ULCO. www-heb.univ-littoral.fr/rii
- OCDE (1998),
La recherche universitaire en transition, OCDE, Paris.
- OCDE (2001),
Tableau de bord de l'OCDE de la science, de la technologie et de l'industrie, OCDE, Paris.
- OCDE (2001b),
Gestion de l'enseignement supérieur, OCDE, vol. 13-3.
- OST (2002),
Sciences et technologie indicateurs, Economica, Paris.
- PERRIN, J. (2001),
Concevoir l'innovation industrielle, CNRS Éditions, 2001.
- POWELL, J., HARLOE, M. et GOLDSMITH, M. (2001),
« Mener à bien le changement culturel : enraciner l'entreprise universitaire », *Gestion de l'enseignement supérieur*, OCDE.
- RICHEVAUX, M. (2003),
« Statut des chercheurs et création d'entreprises. Le juridique au service de la création d'entreprise », à paraître *Innovations, Cahiers d'économie de l'innovation*, Paris, n° 17, janvier.
- SCHUMPETER, J.A. (1947),
Capitalisme, socialisme et démocratie, Payot, Paris, 1990.
- UZUNIDIS, D. (2001),
« La marchandisation de la recherche publique et la question de la propriété industrielle », in B. Laperche (dir. pub.), *Propriété industrielle et innovation, op. cit.*
- ZIEL, J. (1998),
« Attractivité et reconversion industrielle. Les investissements étrangers directs à Dunkerque », *Document de travail n° 18*, septembre, Lab. RII/ULCO, www-heb.univ-littoral.fr/rii

Diversification de l'enseignement supérieur et profil individuel des établissements

Ulrich Teichler

Université de Kassel, Allemagne

RÉSUMÉ

Les systèmes nationaux d'enseignement supérieur se sont diversifiés lors de leur processus d'expansion. Ils présentent toutefois entre eux des degrés de diversité très différents. En outre, les principaux aspects de la diversification remplissent en général des fonctions différentes dans chacun des systèmes, notamment en ce qui concerne le type d'établissements, le type de programmes ou le niveau des programmes d'études et des diplômes, sans oublier les différences de réputation et de prestige entre établissements et programmes formellement équivalents. Plusieurs théories ont été avancées pour rendre compte de la dynamique de la diversification et du rôle revenant dans celle-ci aux différents aspects en question. Dans les années 90, certains pays ont en fait cherché à réduire la diversification des types d'établissements, tandis que d'autres ont créé de nouveaux modèles d'établissements. Le « processus de Bologne » met en évidence le rôle croissant des niveaux de programmes et de diplômes dans la plupart des pays européens. On ignore encore quel sera l'impact de ces changements sur la stratification des systèmes d'enseignement supérieur, ainsi que leurs effets incitatifs ou dissuasifs sur les établissements en ce qui concerne le développement de profils individualisés susceptibles de contribuer à la diversité horizontale.

INTRODUCTION

Les établissements et programmes d'enseignement supérieur sont en général envisagés en comparaison avec d'autres établissements et programmes du même pays. Dans certains pays, une grande similitude de contenu et de qualité est considérée comme normale (le cas de l'Allemagne illustre clairement cette approche), tandis que dans d'autres, une diversité substantielle apparaît comme

allant de soi ou comme souhaitable (les États-Unis d'Amérique sont certainement un exemple typique de cette tradition). La plupart des spécialistes reconnaissent, cependant, que les établissements d'enseignement supérieur ne parviennent pas à se maintenir à des niveaux équivalents du point de vue de leur réputation en tant qu'établissements de recherche. On admet généralement, en outre, que les systèmes d'enseignement supérieur ont été contraints à se diversifier au cours des dernières décennies du fait de la croissance des taux d'inscription, de l'hétérogénéité accrue de la population étudiante en termes de motivations, de compétences et de perspectives de carrière et de la réticence des gouvernements à financer une expansion du secteur de la recherche de l'enseignement supérieur correspondant à la demande croissante d'enseignement supérieur de la part des étudiants (Trow, 1974 ; Clark, 1976 ; Teichler, 1988 ; Jallade, 1991 ; Meek *et al.*, 1996).

Un certain degré de diversité des systèmes d'éducation nationaux apparaît, par conséquent, comme normal. Toutefois, il existe des différences importantes entre pays du point de vue de l'étendue de la diversité, ainsi que du rôle joué à cet égard par un certain nombre d'aspects. Un système d'enseignement supérieur peut être caractérisé par :

- Différents types d'établissements d'enseignement supérieur.
- Différents types de programmes d'études (académiques ou professionnels).
- Divers niveaux de programmes et de diplômes (diplômes intermédiaires, licence, maîtrise, etc.).
- Certaines différences de réputation et de prestige entre des établissements et des programmes formellement équivalents.

La structure d'un système d'enseignement supérieur peut être qualifiée, selon le rôle joué par ces différents aspects, d'« unitaire », de « binaire », de « double » ou de « multiple » et l'on parle aussi de système « progressif », « à niveaux » ou « polyvalent ». Aux fins d'une topologie analytique, on peut noter les distinctions suivantes (Teichler, 1998) :

- Les établissements ou programmes d'enseignement supérieur peuvent être répartis en « types » ou en secteurs ou être envisagés comme des points disséminés le long d'un spectre. Le système tchèque d'enseignement supérieur, par exemple, a parfois été analysé comme illustrant une approche « spectrale » (Hennessey *et al.*, 1998).
- La diversité des programmes d'enseignement supérieur peut être analysée selon un axe vertical correspondant à certaines coordonnées de statut (qualité, réputation, réussite professionnelle des diplômés, par exemple) ou bien selon un axe horizontal se rapportant à des aspects structurels et de contenu (différences de profils tant d'un point de vue conceptuel qu'au niveau des programmes d'enseignement).

- Un système d'enseignement supérieur peut tendre à une diversification inter-établissementnelle (sous la forme de différences de réputation ou de profil individuel entre établissements ou d'une différenciation des types d'établissements d'enseignement supérieur) ou à une différenciation intra-établissementnelle (modèle européen d'« université polyvalente »).

Il est sans doute justifié de considérer le système d'enseignement supérieur du Japon comme un système fortement hiérarchisé car on y observe d'importantes différences de qualité entre les divers établissements d'enseignement supérieur et aussi parce que, dans ce pays, beaucoup des établissements d'enseignement supérieur les moins prestigieux s'efforcent d'imiter l'approche adoptée par les établissements bénéficiant d'un statut plus élevé. Le système d'enseignement supérieur des États-Unis, comme indiqué plus haut, se caractérise également, d'un point de vue vertical, par une gamme plus étendue que les systèmes d'enseignement supérieur d'Europe ; il présente aussi, cependant, une très grande variété de profils distinctifs en termes de structures et de contenu des établissements. Les établissements d'enseignement supérieur des États-Unis se montrent souvent fières de leurs particularités à cet égard, bien qu'un examen plus approfondi révèle qu'ils sont en fait moins différents les uns des autres qu'ils aiment à le croire.

Dans beaucoup de pays européens, l'accent porte moins sur les caractéristiques individuelles des établissements et programmes d'enseignement supérieur. Au moins jusqu'à une date récente, les différents types d'enseignement supérieur étaient considérés dans plusieurs pays européens comme le principal élément de diversité dans l'enseignement supérieur.

Cet article vise à mettre quelque peu en lumière le rôle joué par les différents types d'établissements. Il traite également de certaines initiatives récentes mettant l'accent de manière accrue sur les niveaux des programmes. Enfin, il examine le rôle que pourra jouer à l'avenir le profil individuel des établissements d'enseignement supérieur.

TYPES D'ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Il existe des types différents d'établissements d'enseignement supérieur depuis que l'on parle de l'enseignement supérieur comme d'un agrégat, c'est-à-dire d'un « secteur » ou d'un « système ». Avant la deuxième guerre mondiale, les universités multidisciplinaires étaient considérées dans la plupart des pays européens comme la pointe du système, alors que les établissements mono-disciplinaires ne disposaient pas d'un statut équivalent. Toutefois, pendant les deux ou trois décennies qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale, cette distinction s'est progressivement estompée : les écoles de médecine, les écoles supérieures techniques et beaucoup d'autres établissements supérieurs spécialisés se sont vus reconnaître

un statut équivalent et un grand nombre d'entre eux ont, en conséquence, changé de nom pour prendre celui d'universités techniques, par exemple.

Depuis les années 60 environ, un nouveau secteur de l'enseignement supérieur est apparu en Europe, à des dates cependant différentes selon les pays. Les modèles les plus anciens de ce nouveau type d'établissements, c'est-à-dire les *polytechnics* au Royaume-Uni, les Instituts universitaires de technologie (IUT) en France et les *Fachhochschulen* en Allemagne, se distinguaient des universités par plusieurs aspects tels qu'une participation peu importante à la recherche, des programmes tournés vers la formation professionnelle et, dans la plupart des cas, une réduction de la durée des programmes (OCDE, 1972).

Diverses dénominations ont été employées pour désigner ce deuxième secteur de l'enseignement supérieur : « enseignement supérieur de cycle court », « enseignement supérieur non universitaire », secteur « alternatif » de l'enseignement supérieur, « enseignement supérieur orienté vers la formation professionnelle », « enseignement supérieur professionnel », « nouvelles » établissements d'enseignement supérieur ou « secteur des collèges d'enseignement supérieur », par exemple. Toutefois, il n'a pas été possible de parvenir à un consensus autour d'une dénomination car pratiquement tous les termes utilisés désignaient explicitement ce secteur comme inférieur par rapport à son « grand frère », à savoir l'université, et les dénominations communes mettant en avant une identité spécifique ne pouvaient s'appliquer dans tous les cas.

Pendant une brève période au cours des années 70, certains pays ont semblé vouloir privilégier un modèle « polyvalent » du système de l'enseignement supérieur en regroupant sous le même « toit » établissementnel des diplômes et programmes d'études différents. Ce mode de diversité intra-établissementnel, au lieu de la diversité inter-établissementnel d'un système comprenant différents types d'établissements d'enseignement supérieur, apparaissait comme préférable pour maintenir ouvertes plus longtemps les options s'offrant aux étudiants et pour contribuer à la fécondation réciproque des approches « académique » et « professionnelle » de l'enseignement supérieur. Ce modèle, cependant, ne s'est pas imposé largement à l'époque et est demeuré l'exception (Hermanns *et al.*, 1983).

Pendant les années 80 et 90, les différences entre les deux types d'établissements se sont atténuées et ont commencé à s'estomper dans certains pays. Lorsqu'en 1992, l'ensemble des *polytechnics* du Royaume-Uni ont été rebaptisés « universités », certains spécialistes ont cru pouvoir prédire la disparition des autres types d'établissements d'enseignement supérieur dans les autres pays également. Pourtant, la tendance au développement d'une structure à deux types d'établissements ne s'est pas interrompue. Aux Pays-Bas, un second type d'établissements d'enseignement supérieur appelées HBO (*hoger beroepsonderwijs*) ou *hogescholen* a été créé en 1986 ; les *ammattikorkeakoulu* sont apparues en Finlande au

début des années 90, de même que les *Fachhochschulen* en Autriche, et en Suisse, les *Fachhochschulen* ou « hautes écoles spécialisées » ont été créées à la fin des années 90.

RECHERCHER UNE EXPLICATION

Pour analyser le développement des établissements non-universitaires d'enseignement supérieur, on peut recourir à divers concepts élaborés depuis les années 70 afin de rendre compte de la dynamique structurelle de l'enseignement supérieur. Sans entrer dans le détail, on mentionnera ici l'apparition de quatre cadres conceptuels principaux, tous utiles dans ce contexte, bien qu'aucun d'eux ne présente une supériorité évidente sur les autres pour expliquer en détail l'évolution intervenue en ce domaine (Teichler, 1998).

Comme indiqué plus haut, l'apparition du second type d'établissements d'enseignement supérieur a souvent été comprise comme une conséquence normale de l'expansion de l'enseignement supérieur. Selon les « théories de l'expansion et de la diversification », qui ont bien entendu fortement influencé le débat public dans les pays où était introduite une structure à deux types d'établissements, l'expansion de l'enseignement supérieur exerce une pression dans le sens de la diversification à la fois en raison de la diversification des besoins des apprenants et d'autres utilisateurs potentiels des services d'enseignement supérieur et parce que de nombreux acteurs sont convaincus qu'un certain degré de « division du travail » entre établissements est le meilleur moyen de répondre à ces divers besoins.

Cette approche, cependant, n'explique pas de manière satisfaisante l'apparition et le maintien sous une forme stable d'une structure de l'enseignement supérieur reposant sur deux types d'établissements. Tout d'abord, les théories de l'expansion et de la diversification permettent tout aussi bien d'expliquer les progrès de la diversification en relation avec d'autres aspects. Le modèle développé par Martin Trow (1974) d'un enseignement supérieur d'« élite », de « masse » ou « universel », qui a certainement fourni la terminologie la plus fréquemment utilisée pour présenter l'analyse à base d'expansion et de diversification, peut aussi bien s'appliquer à la stratification verticale accrue des établissements d'enseignement supérieur aux États-Unis, indépendamment des types d'établissements.

Deuxièmement, les « théories de l'expansion et de la diversification » ne peuvent expliquer le fait que, dans la plupart des pays, les universités et les seconds types d'établissements ont en général vu leurs similitudes s'accroître avec le temps. C'est la raison pour laquelle s'est répandu un deuxième type d'explications que l'on peut appeler les « théories de la dérive ». Selon ces théories, les seconds types d'établissements d'enseignement supérieur ne sont pas nécessairement très fidèles aux buts qui leur ont été assignés au moment de leur

création, notamment en ce qui concerne la place centrale à accorder à la formation professionnelle et la quasi-absence de participation active à la recherche. Il se produit en fait une « dérive académique » qui fait que ces établissements cherchent à se stabiliser en ressemblant de plus en plus aux universités (Neave, 1996). Et, dans le même temps, on observe de la part des universités une « dérive professionnelle » conduisant nombre d'entre elles à renforcer l'orientation professionnelle de leurs programmes et à étendre leurs fonctions de recherche à des activités plus appliquées (Williams, 1985).

Un troisième type d'approche est représenté par ce qu'on peut appeler les « théories de la fluidification ». Ces théories soulignent les insuffisances de tout mode bien défini de segmentation reposant sur les types d'établissements, les profils structurels et de contenu et le niveau et la succession des filières éducatives. De nombreuses études de l'OCDE, par exemple, semblent reposer sur l'idée d'une supériorité de la sélection tardive dans l'enseignement pré-professionnel, de la perméabilité des filières éducatives, des mesures compensatoires et des structures diversifiées fluides d'enseignement supérieur (Scott, 1996) et de la mise en place d'un système d'apprentissage tout au long de la vie. L'ensemble de ces caractéristiques contribuent à faire d'un système un système fluide sous les trois aspects suivants : aucune décision au cours du parcours éducatif n'est considérée comme définitive, le modèle peut satisfaire à la fois les partisans et les critiques de l'expansion de l'éducation et enfin, il permet plus facilement des ajustements rapides en cas de problèmes graves.

Il faut mentionner, en dernier lieu, les « théories cycliques » du développement structurel de l'enseignement supérieur. Selon ces théories, les politiques et modèles structurels alternent de manière cyclique. L'élargissement des options éducatives et la réduction des différences entre divers types d'établissements et de programmes d'études est, par exemple, à l'ordre du jour pendant les périodes où se fait sentir le manque de diplômés, tandis que la segmentation et la hiérarchisation de l'enseignement supérieur sont privilégiées, ou interviennent, lorsque domine la crainte d'un surplus de diplômés ou d'une « sur-éducation ».

Les théories cycliques semblent à première vue contredire la notion de développement implicite dans les autres théories. Pourtant, elles ne sont pas entièrement incompatibles avec ces dernières. Certaines tendances à long terme et des mouvements cycliques font évidemment que les cycles ne reviennent pas au statu quo antérieur mais prennent plutôt la forme d'une spirale. Les analyses comparatives de l'OCDE, par exemple, montrent qu'une expansion notable de l'enseignement supérieur a eu lieu pendant les années 60 et au début des années 70, période qui a vu la création d'établissements non-universitaires d'enseignement supérieur dans un certain nombre de pays (OCDE, 1972). L'expansion est ensuite restée marginale jusque vers le milieu des années 80 et une baisse quantitative a même été observée dans certains pays. Puis, les taux

d'inscription des étudiants ont recommencé à augmenter de manière importante (OCDE, 1998) et cette croissance a été accompagnée une fois encore par la mise en place dans certains pays d'un secteur non-universitaire de l'enseignement supérieur et par l'expansion ou la création dans de nombreux pays d'un secteur tertiaire ne relevant pas de l'enseignement supérieur.

VERS UN SYSTÈME PROGRESSIF DES PROGRAMMES ET DES DIPLÔMES

Pour établir des comparaisons entre les programmes d'études au niveau international, il est nécessaire de disposer d'un élément de mesure commun à différents modèles structurels. Généralement, la durée des études est acceptée en fait comme la donnée de référence la mieux adaptée pour effectuer ce type de comparaisons. Le Conseil de l'Union européenne a décidé, par exemple, en décembre 1988, de considérer comme qualification typique pour l'entrée dans les professions de niveau supérieur trois années d'études réussies dans un établissement reconnu d'enseignement supérieur, quels que soient le type d'établissement ou le programme d'enseignement.

L'OCDE également, dans *Regards sur l'éducation*, sa publication annuelle d'indicateurs sur l'éducation, répartit les programmes d'enseignement et les diplômes en fonction de la durée des études. Les définitions employées ont été modifiées plusieurs fois au cours des dernières années mais la classification de base est demeurée à peu près constante :

- Diplômes tertiaires non-universitaires : diplômes délivrés au bout de moins de trois années d'études ou au bout de trois ans d'études par des établissements non définis comme relevant de « l'enseignement supérieur ».
- Premiers diplômes universitaires de cycle court ou moyen : diplômes délivrés au bout de trois à quatre années d'études par des établissements officiellement reconnus comme des établissements d'enseignement supérieur.
- Premiers diplômes universitaires de cycle long : diplômes délivrés après cinq années ou plus.
- Seconds diplômes universitaires : diplômes de maîtrise, etc. dans les systèmes où existe un diplôme de licence.
- Diplômes de doctorat.

Les définitions utilisées par la Commission européenne et l'OCDE, cependant, n'ont pas eu pour effet d'inciter les pays européens à s'orienter vers un système progressif de programmes et de diplômes. La Communauté européenne, par exemple, a décidé au milieu des années 70 de commencer à développer des politiques de l'enseignement supérieur uniquement à la condition que soit respectée la diversité existante des cultures et systèmes d'enseignement supérieur.

Et la mobilité intra-européenne des étudiants, qui s'est accrue rapidement dans le cadre du programme ERASMUS créé en 1987, a bien fonctionné malgré l'absence d'une structure commune pour les programmes et les diplômes. Lorsque certains pays nordiques, notamment le Danemark et la Finlande, ont introduit à titre expérimental une structure de type licence-maîtrise à la fin des années 80 et au début des années 90, ce qui préoccupait ces pays était la compatibilité avec les pays anglo-saxons et non la convergence intra-européenne. Et en Finlande, la création des *ammattikorkeakoulu*, en tant que second type d'établissements d'enseignement supérieur, était clairement à l'époque l'objectif principal de la réforme structurelle, sur lequel était venue se greffer secondairement l'introduction de la structure de type licence-maîtrise.

Certains spécialistes soulignent qu'une conférence conjointe des premiers ministres européens et asiatiques, qui s'est tenue au début des années 90, a eu un impact très important à cet égard. Les chefs de gouvernement européens ont été surpris de constater que pratiquement aucun étudiant des régions économiquement avancées d'Asie et d'Asie du Sud-Est prêt à la mobilité internationale ne choisissait un établissement européen d'enseignement supérieur. Par la suite s'est diffusé rapidement le point de vue selon lequel l'enseignement supérieur européen serait plus attrayant pour les étudiants de l'extérieur de l'Europe si était introduite une structure de programmes et de diplômes du type licence-maîtrise.

Le mémorandum signé à Bologne en 1999 par les ministres de l'Éducation d'une trentaine de pays est généralement considéré comme un pas en avant décisif pour les politiques en faveur de la convergence des structures des programmes et diplômes d'enseignement supérieur. La mise en place d'un « Espace européen de l'enseignement supérieur » jusque 2010 environ, confirmée par une nouvelle conférence des ministres de l'Éducation qui s'est tenue à Prague en 2001, a été décrite comme un outil essentiel pour renforcer la position de l'enseignement supérieur européen dans le contexte de la mondialisation (Teichler, 2001 ; van der Wende, 2001).

Les études consacrées à l'examen du processus de convergence structurelle (Haug *et al.*, 1999 ; Haug et Tauch, 2001) soulignent que celui-ci avait en fait commencé plus tôt dans divers pays. Elles indiquent également que la déclaration conjointe des ministres de l'Éducation de France, d'Allemagne, d'Italie et du Royaume-Uni adoptée à la Sorbonne en 1998 exprimait de manière succincte ce qui a seulement été confirmé par un nombre plus important de gouvernements à Bologne. Enfin, elles montrent que le processus réel n'est pas aussi convergent que semblent le promettre les déclarations en question.

OBJECTIFS ET FONCTIONS DU SYSTÈME PROGRESSIF

L'origine d'un débat n'est pas nécessairement, en elle-même, déterminante pour la pertinence de ce débat. L'idée de l'introduction d'une structure des programmes et diplômes du type licence-maîtrise en Europe continentale n'aurait pas recueilli une telle faveur en si peu de temps si elle ne devait viser qu'à faciliter la mobilité des étudiants en direction et à partir de pays extérieurs à l'Europe. On espérait, manifestement, qu'une telle modification structurelle pourrait remplir certaines fonctions importantes aussi à l'intérieur des pays européens. Les discussions récentes en Europe semblent indiquer que l'introduction d'une structure des programmes et des diplômes du type licence-maîtrise pourrait favoriser la souplesse et la diversité, ainsi que la convergence et la standardisation à l'intérieur de l'Europe, et aussi répondre de manière mieux adaptée aux besoins des entreprises et de la société. Il est donc utile d'examiner dans quelle mesure une structure de type licence-maîtrise pourrait effectivement remplir ces fonctions, ainsi que les problèmes susceptibles d'apparaître (Teichler, 2001).

La structure progressive des programmes de licence et de maîtrise devrait, premièrement, contribuer à accroître la souplesse du système d'enseignement supérieur. Le terme de « souplesse » a plusieurs sens dans ce contexte.

- Un programme de licence offrirait une option aux personnes ayant des espérances plus modestes en matière d'éducation que celles qui réussiraient éventuellement à obtenir un diplôme correspondant à une filière « longue » des universités européennes continentales. Un tel programme contribuerait par conséquent à une diminution du taux d'abandon des étudiants.
- Les programmes de licence devraient pouvoir s'intégrer plus facilement dans les systèmes d'unités transférables où ils n'existaient pas avant l'introduction de la nouvelle structure progressive des programmes et des diplômes.
- La mobilité internationale, et en particulier les études à l'étranger dans le cadre de programme de maîtrise d'une année ou deux, seraient facilitées par une structure progressive.
- L'introduction d'un modèle progressif devrait favoriser de nouvelles associations de connaissances, soit par la mise en place de programmes de maîtrise transdisciplinaires, soit par une plus grande latitude offerte aux étudiants dans le choix d'unités de différentes disciplines.

Il n'existe aucune donnée montrant que l'introduction d'un modèle progressif des programmes et des diplômes conduise nécessairement à une plus grande souplesse de ces différents points de vue. Toutefois, il est vraisemblable que l'introduction d'un modèle à étape pourra s'accompagner de certains changements dans les directions envisagées.

Deuxièmement, l'introduction d'un système progressif de programmes et de diplômes devrait favoriser la diversité :

- Comme indiqué précédemment, ce système donne la possibilité aux étudiants d'université de s'arrêter au niveau de la licence ou de continuer jusqu'à la maîtrise plutôt que d'exiger de tous les étudiants qu'ils cherchent à atteindre le même niveau de diplôme.
- Ce système conduira vraisemblablement à une plus grande diversité au niveau de la maîtrise en raison de la diversité des établissements d'enseignement supérieur offrant des programmes à ce niveau et des possibilités accrues de combinaisons interdisciplinaires nouvelles à ce niveau.

Il reste à voir, cependant, si une stratification verticale dominera ou bien si une diversité vivante, reposant généralement à la fois sur des aspects verticaux et horizontaux, pourra se développer.

Troisièmement, l'introduction d'un système progressif de programmes et de diplômes devrait favoriser le processus de convergence et de standardisation. Le développement de l'enseignement supérieur et sa diversification ayant fait naître fréquemment dans le public le sentiment d'un manque de transparence, le nouveau modèle convergent pourrait apparaître comme un moyen de renforcer la transparence et de mettre en avant certaines normes communes aux programmes d'enseignement dans l'ensemble de l'Europe.

Il en irait certainement ainsi si l'on pouvait considérer en toute confiance que les programmes de même durée sont de qualité plus ou moins équivalente. Dans ce cas, la mise en place de structures convergentes favoriserait la standardisation de la qualité. En réalité, cependant, de l'avis de la plupart des spécialistes, la diversité horizontale et verticale des programmes d'enseignement supérieur en Europe continue à croître. L'accent mis sur les structures convergentes ne semble pas renforcer les similitudes entre systèmes mais donne simplement le sentiment que la diversité croissante a lieu au moins dans le cadre de structures « comparables ».

Quatrièmement, la structure progressive du type licence-maîtrise des programmes et diplômes est fréquemment présentée comme mieux à même de répondre aux besoins de l'économie et de la société que le système précédent de filières universitaires longues. Ce point de vue repose évidemment sur l'idée qu'il existe un besoin accru de diplômés principalement dans les professions de niveau intermédiaire. D'un autre côté, on entend souvent dire que les diplômés de licence risquent de s'orienter vers des contenus à caractère trop général, négligeant ainsi la préparation professionnelle qui, auparavant, était offerte notamment par le secteur non-universitaire.

Ces diverses considérations montrent que l'introduction d'une structure de type licence-maîtrise s'accompagne de nombreux espoirs de réforme. Il n'est pas

certain, cependant, que la structure progressive des programmes et des diplômes puisse répondre à tous ces espoirs, en particulier parce que beaucoup d'entre eux ne dépendent pas directement de la logique d'une structure progressive. Néanmoins, des efforts concomitants de réforme, même s'ils ne sont pas nécessairement liés entre eux, pourront se développer parallèlement.

Le sort réservé aux différents types d'établissements d'enseignement supérieur à la suite de l'introduction et de la diffusion des programmes de licence et de maîtrise n'est pas très clair. Selon les approches prédominantes adoptées dans divers pays, les différents types d'établissements devraient se maintenir. Mais évidemment, ils perdront de leur pertinence et risquent de perdre rapidement leur singularité.

DÉCLIN OU ACCROISSEMENT DE LA DIVERSITÉ HORIZONTALE ?

Tous les efforts de diversification des programmes et établissements d'enseignement supérieur se sont caractérisés par l'importance accordée à la dimension « verticale » : les différences de niveau de réputation et de qualité et aussi, bien que dans une moindre mesure, d'opportunités d'accès aux carrières de haut niveau jouent en général un rôle important. Mais, comme indiqué plus haut, les systèmes européens nationaux d'enseignement supérieur ne se distinguaient pas seulement par leur degré de mise en valeur des différences verticales en général, mais aussi par, le niveau de leurs programmes et de leurs diplômes et par la manière dont les différents types d'établissements étaient considérés plus ou moins uniquement en termes verticaux ou bien selon une combinaison d'aspects verticaux et horizontaux.

Il est évident qu'une diversification sur la base du niveau des programmes et des diplômes privilégie uniquement la dimension verticale. Par contre, la mise en place de différents types d'établissements d'enseignement supérieur s'accompagne au moins de prétentions à une certaine diversité horizontale. L'affirmation souvent répétée selon laquelle les établissements d'enseignement supérieur du deuxième type sont « différents mais équivalents aux universités » est certainement exagérée et a tout l'air d'une déclaration irréaliste de parité. Toutefois, elle n'est pas sans effets : en soulignant l'existence de différences substantielles, elle a souvent réussi à faire valoir le profil « moins noble » de ce type d'établissement d'enseignement supérieur.

L'évolution vers une prédominance très nette du système progressif de programmes et de diplômes au sein du modèle structurel de diversification de l'enseignement supérieur en Europe pourrait donc être interprétée comme un pas en avant vers une stratification renforcée ne laissant apparemment plus aucune place à la diversité horizontale. Se dirige-t-on vers un système stratifié

dans lequel les établissements « moins nobles » ne chercheraient qu'à imiter les établissements « nobles » ?

L'argument le plus souvent avancé ces derniers temps en réponse à cette question consiste à mettre en avant la tendance actuelle au renforcement des aspects concurrentiels et des pouvoirs de gestion de l'enseignement supérieur. On a pu constater dans le passé que les universitaires adhéraient en général à une approche privilégiant les aspects verticaux et se montraient le plus souvent satisfaits lorsqu'ils avaient la possibilité de classer les résultats universitaires de manière hiérarchisée sur la base de notions homogènes et paradigmatiques. Les employeurs et les gouvernements, par contre, soulignaient en général la nécessité de l'existence de niveaux et de profils différents. Dans bien des cas, ils n'hésitaient pas à exagérer la valeur des programmes d'enseignement du second secteur de l'enseignement supérieur afin de faire pendant à l'avantage de l'université en termes de statut. Il sera donc intéressant de noter la position qui sera adoptée à ce propos par les nouveaux gestionnaires, aux pouvoirs accrus, de l'enseignement supérieur.

Le renforcement de la concurrence et l'accroissement des pouvoirs de gestion ne garantissent évidemment pas, en tant que tels, la diversité des profils d'établissements. Certains marchés se caractérisent par une importante diversité mais dans d'autres, l'imitation est le facteur prédominant. Dans un certain nombre de pays, l'allocation des financements publics s'effectue sur la base de mesures de performances qui ont souvent pour effet d'inciter à l'imitation plutôt qu'au développement de profils individualisés. Pour assurer une diversité substantielle, il est nécessaire d'envisager un système de régulation favorisant la recherche d'un profil spécifique par chacune des établissements d'enseignement supérieur.

Références

- CLARK, B.R. (1976),
« The benefits of disorder », *Change*, 8, 31-37.
- HAUG, G., KIRSTEIN, J. et KNUDSEN, I. (1999),
Trends in Learning Structures in Higher Education, Secrétariat de la Conférence des Recteurs
Copenhague.
- HAUG, G. et TAUCH, C. (2001),
Trends in Learning Structures in Higher Education (II), Conseil National de l'éducation, Helsinki.
- HENNESSEY, M.A., LAMPINEN, O., SCHRÖDER, T., SEBKOVA, H., SETENYI, J. et
TEICHLER, U. (1998),
Tertiary Professional and Vocational Education (TP/VE) in Central and Eastern Europe [Enseigne-
ment universitaire professionnel et technique dans les pays d'Europe centrale et
orientale, uniquement en version anglaise], Conseil de l'Europe et Fondation européenne
pour la formation, Strasbourg et Turin.
- HERMANN, H., TEICHLER, U. et WASSER, H. (dir. pub.) (1983),
The Complete University. Break from Tradition in Germany, Sweden and the USA. Schenkman,
Cambridge, Mass.
- JALLADE, J-P. (1991),
L'enseignement supérieur en Europe : vers une évaluation comparée des premiers cycles, La
Documentation française, Paris.
- MEEK, L.F., GOEDEGEBUURE, L., KIVINEN, O. et RINNE, R. (dir. pub.) (1996),
*The Mockers and the Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation. Convergence and Diversity
in Higher Education*, Pergamon/IAU Press, Oxford.
- NEAVE, G. (1996)
« Homogenisation, Integration and Convergence: The Chesire Cats of higher education
analysis », in L. Meek et al. (dir. pub.), *The Mockers and the Mocked*, Pergamon/IAU Press,
Oxford, pp. 26-41.
- OCDE (1972)
L'enseignement supérieur court : Recherche d'une identité, Paris.
- OCDE (1998),
Redéfinir l'enseignement tertiaire, Paris.
- SCOTT, P. (1996),
« Unified and binary systems of higher education in Europe », in A. Burgen (dir. pub.),
Goals and Purposes of Higher Education in the 21st Century, Jessica Kingsley, Londres et Bristol,
pp. 37-54.
- TEICHLER, U. (1988),
Changing Patterns of the Higher Education System, Jessica Kingsley, Londres.

- TEICHLER, U. (1998),
« The changing roles of the university and non-university sectors of higher education in Europe », *European Review*, 6, 475-487.
- TEICHLER, U. (2001),
« Bachelor-level programmes and degrees in Europe: Problems and Opportunities », *Yliopistotieto*, 6(1), 8-15.
- TROW, M. (1974),
« Problems in the transition from elite to mass higher education », in OCDE (éd.), *Policies for Higher Education*, Paris, pp. 51-101.
- VAN DER WENDE, M. (2001),
« Internationalisation Policies: About New Trends and Contrasting Paradigms », *Higher Education Policy* (14) 3, 249-259.
- WILLIAMS, G. (1985),
« Graduate employment and vocationalism in higher education », *European Journal of Education*, 20, 181-192.

Renseignements destinés aux personnes désirant soumettre un article

La revue est publiée en français et en anglais et les articles doivent être rédigés dans une de ces deux langues. Les auteurs sont priés de ne soumettre que des articles qui n'ont pas déjà été publiés.

Processus de sélection et critères utilisés

Les articles devant paraître dans la revue sont sélectionnés par le rédacteur en chef et soumis à des arbitres.

La revue est d'abord destinée à ceux qui sont concernés par l'administration et la gestion des établissements d'enseignement supérieur. C'est pourquoi les articles doivent s'intéresser à des questions en rapport avec des travaux appliqués et la politique de direction de l'enseignement supérieur. Les contributions devront cependant aller au-delà d'une simple description de ce qui existe ou d'une prescription de ce qui devrait être ; de tels articles peuvent cependant être acceptés s'ils permettent des généralisations dans des contextes différents de celui dans lequel ils ont été écrits. Bien que les articles consacrés à l'élaboration de théories en soi aient normalement leur place dans des revues plus spécifiquement universitaires, les contributions resituant les pratiques dans une approche théorique seront prises en considération.

Les autres critères se réfèrent à la clarté de l'expression et de la pensée. *Les titres des articles doivent être aussi brefs que possible.*

Présentation matérielle

** Il est préférable de transmettre les articles sous forme électronique. Les auteurs sont priés de soumettre leurs articles en **trois exemplaires**, s'il s'agit d'une présentation sur papier.

Longueur : en règle générale, les articles ne dépasseront pas 15 pages (en simple interligne), figures et références incluses.

La première page : avant le texte principal, la première page devra porter, selon l'ordre suivant, le titre de l'article et le nom, l'établissement et le pays de l'auteur (des auteurs).

Résumé : le texte principal sera précédé d'un résumé de l'ordre de 100 à 200 mots décrivant le contenu de l'article.

Citations : les longues citations seront présentées en simple interligne avec un retrait de sept espaces.

Notes : les auteurs sont priés de *ne pas utiliser* des notes de bas de pages et d'incorporer toute référence explicative dans le texte lui-même. Les notes jugées indispensables seront regroupées en fin de texte.

Tableaux et illustrations : toutes les statistiques sous forme de tableau devront être précédées du terme centré « Tableau ». Chaque illustration non tabulaire s'intitulera « Figure ». Les sources seront toujours citées.

Références dans le texte : Jones et Little (1986) ou Jones *et al.* (1988) pour un ouvrage écrit par plus de trois auteurs. Cependant, il conviendra de citer les noms de tous les auteurs dans la liste des références qui apparaîtra à la fin de l'article.

Références à la fin de l'article : les références sous forme de liste alphabétique par nom d'auteur apparaîtront dans la section « Références ». Exemples de références :

- Pour les périodiques : DUKE, C. (2000), « Au-delà de la déstratification hiérarchique – processus, structure et frontières », *Gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 12. n° 1, pp.7-27.
- Pour les livres : DE WIT, H. et J. KNIGHT (dirs. pub.) (1999), *Qualité et internationalisation de l'enseignement supérieur*, OCDE, Paris.

La lettre de transmission

La lettre accompagnant l'article soumis devra fournir une adresse complète et un numéro de téléphone. Si l'article a été rédigé par plusieurs auteurs, l'un d'entre eux sera désigné comme chargé de liaison pour les échanges de correspondance.

Exemplaires de la revue à titre gracieux

Chaque auteur recevra, à titre gracieux et dans la langue originale, deux exemplaires du numéro de la revue où figure son article.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(89 2002 03 2 P) ISSN 1013-851X – n° 52770 2002