

© OECD, 2002.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,  
OECD Publications Service,  
2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cedex 16, France.

© 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.

## Commerce, éducation et AGCS : les tenants et les aboutissants

Pierre Sauvé<sup>1</sup>

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"> <li>– 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.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– General Electric Crotonville.</li> <li>– Université Motorola.</li> <li>– Université McDonalds Hamburger.</li> <li>– Services éducatifs Sun Microsystems.</li> <li>– Fordstar.</li> <li>– Centres de formation technique agréés Microsoft (CTEC).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– En 1998, plus de 1 600 en Amérique du Nord.</li> <li>– 42 % de l'ensemble des « universités d'entreprise » américaines assurent des formations pour lesquelles un diplôme peut être obtenu dans un établissement éducatif classique.</li> <li>– Microsoft : 1 700 centres : de formation privés et franchisés dans le monde, utilisant des formateurs certifiés Microsoft et les cours officiels Microsoft.</li> </ul> |
| 2. Établissements commerciaux            | <ul style="list-style-type: none"> <li>– 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.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Groupe Apollon.</li> <li>– Sylvan learning systems Inc.</li> <li>– De Vry Inc.</li> </ul>   | <p><i>Sylvan Learning</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Chiffre d'affaires de 484.8 millions d'USD.</li> <li>– Stratégie internationale consistant à acheter des établissements privés d'enseignement postsecondaire existants (Mexique, Chili, Espagne, France, Suisse).</li> <li>– Numéro un dans le monde pour les tests d'aptitude.</li> <li>– Numéro deux dans le monde pour l'enseignement des langues.</li> </ul>                       |
| 3. Universités virtuelles                | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Proposent des services universitaires classiques <i>via</i> les technologies de l'information et des communications (TIC).</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– National Technological University (Sylvan).</li> <li>– Open Learning Agency of Australia.</li> <li>– Western Governors University.</li> <li>– Open University Worldwide (Royaume-Uni).</li> <li>– Army University Access Online.</li> </ul>                 |   |

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"> <li>– Monash University.</li> <li>– Open University, Royaume-Uni.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– 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.</li> </ul>   |
| 5. Branches commerciales des universités traditionnelles   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Commencent à concurrencer les établissements commerciaux et les universités virtuelles.</li> <li>– Élargissent leurs activités aux cours du soir pour adultes.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– NYU's School of Continuing and Professional studies.</li> <li>– University of Maryland University College (UMUC).</li> <li>– Ecornell.</li> </ul>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>– UMUC : délivre un diplôme pour les cours du soir destinés aux adultes (en tête-à-tête ou à distance).</li> </ul>   |
| 6. Partenariats  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Privé/public.</li> <li>– Privé/privé.</li> <li>– Public/public.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Universitas 21.</li> <li>– U21global (U21 et Thomson Learning).</li> <li>– Préparation tripartite à l'EMBA (LSE, école Stern de New York, HEC Paris).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Nombre croissant de partenariats et d'initiatives conjointes en ce qui concerne l'apprentissage en ligne et les programmes internationaux.</li> <li>– 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.</li> </ul> |

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  |
|---|--|---|---|
| <b>Mode 1 :</b><br>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"> <li>– Enseignement à distance.</li> <li>– Établissements éducatifs virtuels.</li> <li>– Logiciel éducatif.</li> <li>– Formation professionnelle <i>via</i> les TIC.</li> </ul> | 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.   |
| <b>Mode 2 :</b><br>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"> <li>– Un étudiant se rend dans un autre pays pour suivre un cursus ou un programme d'études conduisant à l'obtention d'un diplôme.</li> </ul>                                  | 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. |
| <b>Mode 3 :</b><br>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"> <li>– Université locale ou campus satellites</li> <li>– Centres d'étude des langues</li> <li>– Centres de formation privés (par exemple, Microsoft, CISCO, etc.).</li> </ul>   | 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   |
|--|---|---|--|
| <b>Mode 4 :</b><br>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  |   |
|                            | Mode 2  | Mode 2  |   |
|                            | Mode 3  | Mode 3  |   |
|                            | Mode 4  | Mode 4  | Par exemple, approvisionnement ; engagement préalable à une libéralisation future |

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 nécessaires<sup>2</sup>.
- *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 opposants<sup>3</sup>.

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 détracteurs<sup>1</sup>

« 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. »<sup>2</sup>

« 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. »<sup>3</sup>

« 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. »<sup>4</sup>

« [...] 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. »<sup>5</sup>

« 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. »<sup>6</sup>

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.<br><br>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.<br><br>Précision sur les services visés :<br>L'« enseignement supérieur » comprend l'ensemble des services d'enseignement de troisième degré, d'enseignement à l'intention des adultes et de formation.<br><br>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.<br><br>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.<br><br>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.<br><br>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.<sup>4</sup>

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*<sup>5</sup> 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 ».<sup>6</sup>

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 national<sup>7</sup>.

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. »<sup>8</sup>

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](http://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](http://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<sup>er</sup> 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.

# 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.

## Table des matières

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



Extrait de :  
**Higher Education Management and Policy**

Accéder à cette revue :

<https://doi.org/10.1787/17269822>

**Merci de citer cet article comme suit :**

Sauvé, Pierre (2002), « Commerce, éducation et AGCS : Les tenants et les aboutissants », *Higher Education Management and Policy*, vol. 14/3.

DOI: <https://doi.org/10.1787/hemp-v14-art19-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).