

Rapport évolutif

Analyse des impacts de la mondialisation sur l'éducation au Québec

Rapport 4 — Vers une normalisation internationale en éducation ?



Laboratoire d'étude
sur les politiques publiques
et la mondialisation

Sophie Morin, MA
Relations internationales

Juillet 2007

INTRODUCTION

Pourquoi aborder la question de normes internationales en éducation? Parce que l'impact de la mondialisation sur l'enseignement en général et sur l'éducation postsecondaire en particulier (CEGEP, universités) est considérable. Outre les mécanismes classiques qui façonnent la mondialisation, comme les innovations technologiques, la libéralisation accrue des marchés (biens et services) et le développement du droit international, d'autres facteurs plus récents affectent les politiques publiques en éducation. Qu'il s'agisse de l'économie ou des sociétés du savoir, de la gouvernance mondiale et même du phénomène de la régionalisation, ces réalités imposent une nouvelle lecture de l'évolution de l'éducation au Québec et ailleurs dans le monde. L'internationalisation de l'éducation ne se résume pas seulement à l'adoption d'un discours international, mais plus largement à la prise en compte du contexte mondial et des stratégies adoptées par les autres pays.

La normalisation des activités internationales en éducation est une question fondamentale, mais comment s'y prendre, et sous quelle autorité? L'objectif de ce rapport consiste à proposer des pistes exploratoires pour la mise sur pieds d'un régime juridique dit d'équilibre. La mondialisation fait ressortir l'importance croissante consacrée à l'économie du savoir, ainsi qu'à l'utilisation accrue des nouvelles technologies d'information et de communication (NTIC). Ce fait provoque des transformations profondes du côté de l'enseignement supérieur. Enfin, le contexte rappelle la prédominance de l'économie de marché, ce qui n'est pas sans affecter l'espace éducationnel.

Comment envisager la normalisation des systèmes éducatifs et des services internationaux qui en découlent? Ce rapport met l'accent sur deux avenues possibles pour répondre aux impacts de la mondialisation sur l'éducation : présenter le régime juridique de l'AGCS comme un outil pour encadrer les activités éducationnelles à l'étranger et proposer la mise en place d'un nouvel instrument juridique international sous l'égide de l'UNESCO dont le but principal serait de protéger l'ensemble des systèmes éducatifs. Ces types de régulation s'équilibreraient mutuellement et répondraient à deux dimensions de l'éducation: la première qui considère certains services éducatifs internationaux comme l'objet d'une réelle concurrence, et la seconde qui met l'accent sur la mission des systèmes d'éducation, soit l'accès à la formation et le développement de l'esprit critique. L'approche analytique retenue dans ce rapport sera nécessairement déductive, prenant acte du contexte dans lequel évolue l'éducation supérieure.

La première partie schématisera le contexte actuel, qui nous semble mûr pour la mise en place de normes internationales. Dans la deuxième partie, il sera question de l'éducation postsecondaire au regard des règles régissant le commerce des services en vertu de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Enfin, nous tenterons, dans la troisième partie, de supputer l'intérêt d'un instrument juridique géré par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).

1 UNE RÉELLE NÉCESSITÉ?

1.1 Des éléments incontournables, un contexte sans équivoque

La libéralisation des services éducatifs semble s'intensifier, s'appuyant sur l'intégration économique des États et sur le nouveau management public (Mazouz, Facal, Hatimi, 2006) qui affecte les pouvoirs publics. Depuis plusieurs années, l'éducation intègre des concepts empruntés à l'espace privé: réduction des coûts de fonctionnement, gestion par résultats, privatisation de certaines activités et des services offerts aux étudiants, ciblage de formations plus rentables et investissements privés dans la recherche. D'où l'inévitable transformation du fonctionnement des institutions postsecondaires qui sont projetées dans une arène où s'active une concurrence forte, non seulement à l'étranger, mais aussi au niveau national. Ce nouveau paysage rappelle que le Québec ne peut faire bande à part et que son système éducatif est également frappé par les impacts de la mondialisation. De plus, certains éléments transformateurs, nationaux et mondiaux, exercent une pression de plus en plus évidente sur le système éducatif du Québec.

Évaluer les impacts de la libéralisation des services éducatifs doit inclure l'analyse des «gestes anodins» qui pourraient éventuellement entrer en conflit avec la notion de «services publics», tel que mentionné dans l'AGCS. Ainsi, il faut tenir compte des projets du secteur privé et des partis politiques, qui peuvent contribuer à entraîner le système éducatif vers une forme de libéralisation, volontaire ou non.

Des partenariats public/privé dans la construction d'établissements universitaires pourraient ainsi menacer le rôle du gouvernement, étant donné que la notion de

«service public» est très floue présentement sur la scène internationale. Les «services publics» ont une connotation très ambiguë, ce qui pourrait constituer une faiblesse pour le Québec dans la défense de ses intérêts.

Outre ces éléments transformateurs internes, d'autres facteurs provenant de l'extérieur du Québec ont également des impacts sur le système éducatif. Les thèses économiques dominantes ont tendance à affecter le rôle de l'État. À ce sujet, l'UNESCO (UNESCO, 2004) réaffirme l'importance de préserver la légitimité des gouvernements dans la formulation des politiques publiques et dans l'accès aux études supérieures. Une autre question soulevée par l'UNESCO consiste à établir si le bien public relève de la seule responsabilité des établissements supérieurs ou si cette responsabilité peut être partagée avec des acteurs privés, d'où une séparation entre un service lucratif et un service public.

L'éducation constitue un bien mixte (présence du public et du privé)¹, qui peut placer certaines activités commerciales sous la tutelle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Présentement, ces activités éducatives à portée commerciale s'exercent à l'extérieur du cadre législatif de l'OMC. Ce fait suscite une nouvelle réflexion sur la place des services d'éducation dans le commerce. On pourrait ainsi évaluer si certains secteurs de l'éducation, comme les études supérieures et la formation des adultes, pourraient profiter, ou non, d'une ouverture des services, selon l'AGCS. Certains acteurs (États, universités, secteur privé) ne remettent pas en question l'aspect public de l'éducation. Ils considèrent cependant qu'il faudrait libéraliser les services éducatifs postsecondaires, compte tenu de la présence d'activités commerciales dans ce secteur.

Aborder la question de la normalisation des services en éducation semble trouver sa légitimité dans le contexte international actuel. La mondialisation influence l'éducation et pousse les acteurs du milieu éducatif et les gouvernements à projeter l'éducation au-delà des frontières. Outre la libéralisation accrue des marchés et des biens, les technologies favorisent la «nouvelle éducation». L'analyse de l'internationalisation de l'éducation permet de dégager une nouvelle tendance (Mazzarol, Soutar, Seng, 2003) qui englobe la présence de campus à l'étranger et le développement de la formation en ligne (e-learning), grâce aux nouvelles technologies.

Face à un État qui voit ses pouvoirs diminués, se profile une gouvernance mondiale en pleine ébullition où d'autres acteurs, comme les instances internationales, récupèrent une partie de cette autorité. L'éducation n'y échappe pas. Mis à part le rôle de l'UNESCO et éventuellement de l'OMC, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) occupe une place de premier choix en ce qui concerne l'avenir des systèmes éducatifs des pays membres. Cet organisme est très influent et ses recommandations sont, en général, suivies par les États membres. Il suffit que l'OCDE publie un rapport qui démontre des résultats mitigés sur l'état de l'éducation d'un pays membre pour voir apparaître une remise en question du système en place. De plus, les indicateurs de l'OCDE en éducation jouent un rôle influent dans l'élaboration des politiques nationales.

Quant à la Banque mondiale (BM) et au Fonds monétaire international (FMI), ces deux instances influencent à des degrés divers les systèmes éducatifs des pays en voie de développement, et des pays industrialisés. Depuis les années 1970, le renforcement des activités de la Banque mondiale et l'expansion de ses recherches en éducation ne furent pas sans conséquence dans la

marginalisation du rôle de l'UNESCO, qui, à la même époque, fut fragilisée par le retrait des États-Unis et du Royaume-Uni (Scherrer, 2007). L'approche de la Banque mondiale consiste à réformer et à privatiser, ce qui a fait ombrage à la mission globale de l'UNESCO.

En plus des organisations internationales, le secteur privé constitue, dans le domaine de l'éducation, un acteur de plus en plus incontournable. S'il est très présent dans certains pays et si son rôle y est clairement établi, il en est autrement là où la coexistence du public et du privé est plus floue. La plupart des établissements d'enseignements supérieurs, qu'ils soient publics ou privés dans leur pays d'origine, pourraient être considérés comme des prestataires privés, ou des organismes privés, selon la législation du pays d'accueil (UNESCO, 2004, Van Damme, 2001). Il faut rappeler que les États et les universités adoptent depuis quelques années une pratique plutôt commerciale, soit pour le recrutement d'étudiants, soit pour la gestion des établissements, en raison d'un manque de financement et sous la pression exercée par la mondialisation des marchés. De nouvelles formes de financement, dites hybrides, par les pouvoirs publics et le secteur privé deviennent ainsi plus courantes (Scherrer, 2007), ce qui fragilise la légitimité des pouvoirs publics à l'égard des systèmes éducatifs nationaux.

Le secteur de l'éducation se caractérise, entre autres, par un paradoxe très révélateur de la situation ambiguë dans laquelle évoluent les institutions supérieures. Beaucoup d'acteurs ne prennent pas en considération le fait que les activités internationales des institutions supérieures ont déjà une forte composante commerciale. Qui plus est, certains de ces acteurs persistent à dénoncer de telles pratiques, mettant en œuvre des stratégies marketing pour recruter, à l'étranger et au pays, des étudiants et des professeurs.

Ce qui démontre qu'il faudra établir des bases précises quant au rôle que l'on veut faire jouer à l'enseignement supérieur. En ce sens, cela nécessite de tenir compte, en plus de l'OMC, des accords régionaux, comme l'ALENA, et des organisations régionales comme l'*Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC)² et l'Organisation des États américains (OEA) où l'éducation supérieure fait l'objet d'un grand intérêt.

1.2 L'UNESCO, l'OMC et le Québec

Le statut dont bénéficie le Québec au sein de l'UNESCO place cette entité fédérée dans une position relativement intéressante pour jouer un rôle dans la mise en place d'un projet de traité. Pour le Québec, il faudrait, tout comme dans le cas de la culture, faire preuve de leadership pour inscrire, à l'ordre du jour de l'UNESCO, la question d'un instrument juridique en éducation.

Le Québec pourrait capitaliser sur sa réputation en éducation sur la scène internationale et s'allier à d'autres entités fédérées et régions autonomes pour mener à bien ce projet. À ce titre, le Québec pourrait s'appuyer sur le Plan d'action 2006-2009 de sa plus récente politique internationale. En effet, une des priorités de ce plan est d'intensifier les relations du Québec avec d'autres pays, des États fédérés ou des régions avec qui il partage les mêmes intérêts. Une coopération pour dégager des positions communes est une avenue prometteuse pour le Québec au sein de l'UNESCO. Cette volonté de partenariat est également mentionnée dans la Politique d'internationalisation du ministère de l'Éducation de 2002 qui marque la volonté du Québec d'internationaliser son système éducatif. Enfin, le but de cette politique consiste à faire en sorte que la mondialisation ne s'impose pas, mais que celle-ci réponde aux attentes et aux aspirations du Québec.

L'intérêt du Québec à l'égard d'un éventuel traité à l'UNESCO résiderait dans l'apport d'une «protection internationale» de son système éducatif. Non pas que celui-ci soit en péril ou peu performant sur la scène internationale, mais l'internationalisation de l'éducation et la mondialisation exercent une pression constante sur ce système relativement modeste, si on le compare à la situation qui prévaut dans d'autres pays plus performants et agressifs sur la scène internationale.

Du côté de l'OMC, le Québec est ouvert à une libéralisation des services, à condition que celle-ci n'entrave pas le pouvoir du gouvernement dans l'adoption de politiques publiques (ministère des Relations internationales, 2006). Cette affirmation ne peut être plus claire; elle résume bien la position du Québec et découle de la prise en compte du contexte international qui contribue à la croissance du commerce des services. Pour le moment, le Québec n'entend pas libéraliser ses services d'éducation, et sur ce point, le gouvernement fédéral respecte cette décision. Cependant, il faudra, dans une prochaine étude, se pencher sur le positionnement des autres entités fédérées du Canada sur cette question. Néanmoins, un certain niveau de libéralisation des activités postsecondaires, selon les quatre modes de fourniture de services prévus dans l'AGCS, pourrait être bénéfique pour répondre aux objectifs d'internationalisation des institutions supérieures du Québec. Cette ouverture pourrait également contribuer à réduire le problème chronique du financement des études supérieures.

Si le gouvernement du Québec maintient son choix, il pourrait procéder à une évaluation des impacts des différentes transformations en cours qui risque de fragiliser le système d'éducation. De plus, cette évaluation pourrait s'accompagner d'une réflexion sur le rôle du gouvernement

dans les études supérieures, et surtout, des conséquences de certaines tendances, comme l'accroissement de la présence du secteur privé dans la recherche universitaire, au nom de l'économie du savoir.

Par ailleurs, même si l'éducation est une compétence exclusive des entités fédérées au Canada, il n'en demeure pas moins qu'advenant une libéralisation accrue des marchés de services en éducation, selon les règles de l'AGCS, ce n'est pas le Québec qui sera à la table des négociations, mais bien le gouvernement canadien. Le Québec devra être préalablement consulté et associé à d'éventuelles négociations internationales dans ce dossier.

À moins que le processus de consultation ne s'inspire de la négociation menée à l'UNESCO dans le dossier de la culture, l'OMC ne sera pas aussi accessible pour le Québec. Cependant, le Québec peut tenter de mettre en œuvre son plan d'action qui prévoit un accroissement de sa présence dans les organisations internationales. Plus spécifiquement, le Québec souhaite, dans sa politique internationale, collaborer avec le gouvernement fédéral pour défendre ses intérêts et, plus spécifiquement, son autonomie en matière d'élaboration de politiques publiques.

L'internationalisation de l'éducation se pratique dans l'ensemble des universités et collèges du Québec. Pour le Québec, internationaliser les programmes d'études est une stratégie qui fait partie de son intégration dans la mondialisation de l'éducation et lui confère une place dans l'économie du savoir. Le Conseil supérieur de l'éducation (2005) retient plusieurs enjeux et défis pour l'ensemble des universités du Québec. Qu'ils s'agissent de la circulation mondiale des cerveaux, de l'assurance qualité et même de l'apport d'une formation hautement diversifiée et multiculturelle, le

Conseil constate que le virage international est plus que nécessaire aux universités québécoises.

La Politique québécoise à l'égard des universités (2000) réitère l'importance de l'internationalisation pour le développement des institutions. Le but en est d'assurer aux universités québécoises une position de choix sur la scène internationale. De plus, en 2000, le ministère de l'Éducation octroyait un montant de 10 millions de dollars pour le développement de la mobilité étudiante dans les universités du Québec (Conseil supérieur de l'éducation, 2005). Dans cette foulée, l'Université Laval se donnait l'objectif d'augmenter de 10% l'envoi d'étudiants à l'étranger (Crespo, 2001).

Cependant, l'internationalisation croissante des études supérieures et les impacts de la mondialisation intéressent également le gouvernement fédéral. Le ministère des Affaires étrangères, par exemple, administre certains programmes pour soutenir la mobilité étudiante (Bourses du Commonwealth). Du côté d'Industrie Canada, l'intérêt pour l'internationalisation est essentiellement concentré dans le secteur de la recherche.

Outre les activités du gouvernement fédéral, la position des autres entités fédérées quant à leur pratique internationale et même régionale semble s'éloigner de celle du Québec. Plusieurs facteurs expliquent cette distance. Le Québec a certes développé son système éducatif en tenant compte de son identité, de sa langue et de sa culture dans un contexte minoritaire. Si les entités fédérées du Canada anglais ne ressentent pas le besoin de s'affirmer sur la scène internationale sans l'aide du fédéral en matière d'éducation, c'est tout le contraire pour le Québec. Cependant, même si l'internationalisation de l'éducation est une bonne chose pour le Québec, ce

phénomène tient davantage aux principes du développement de l'économie du savoir qu'aux valeurs identitaires et culturelles qui devraient soutenir les actions des États à l'étranger. Sur cette question, le gouvernement du Québec, dans sa Politique internationale, tient compte du rôle des études supérieures dans son rayonnement international, en plus de contribuer au développement économique de l'État. Il mise sur l'innovation et l'éducation dans son action internationale (Gouvernement du Québec, 2006). Ce pari constitue une excellente raison pour le Québec d'examiner minutieusement, d'un côté, les impacts d'une possible intégration des services éducatifs en vertu de l'AGCS et de l'autre, l'adoption d'un instrument juridique, à portée universelle, de protection des systèmes éducatifs.

2 L'ÉDUCATION POSTSECONDAIRE ET L'AGCS

2.1 Un dénominateur commun

Lorsque l'on aborde l'aspect commercial des services éducatifs, vient à l'esprit la question de la concurrence interinstitutionnelle. Cette concurrence existe depuis des décennies. Elle est sans doute différente des stratégies utilisées par le secteur privé. Mais, de plus en plus, la «gestion entrepreneuriale» caractérise les actions des institutions universitaires. Cependant, elle s'est raffinée face à une clientèle étudiante plus volatile et moins nombreuse dans certains pays. De nombreux observateurs considèrent cependant qu'il y aura une augmentation importante de la demande pour les études postsecondaires, causée essentiellement par l'intégration des sociétés à l'économie du savoir, par le développement économique et dans certaines régions du monde, sous la pression démographique (Van Damme, 2001). La demande sera ainsi

fortement transformée et, par le fait même, les institutions pourront y répondre en recourant aux innovations technologiques, ce qui pourrait entraîner une véritable révolution pédagogique.

Présentement, les services en éducation sont exclus de l'AGCS, car ils sont fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental (article 1.3 b). Ces services ne sont donc pas dispensés sur une base commerciale (article 1.3 c). Même si cela concerne les services publics au sens large, l'ambiguïté entre public et privé en éducation peut menacer l'exclusion du secteur éducation, car aucune définition de «public» n'est proposée à l'intérieur de l'accord. Ce qui pourrait s'avérer problématique pour des pays comme le Canada où le privé et le public coexistent. Pour le moment, les pays membres ne souhaitent pas préciser le niveau d'exclusion des services publics. Cependant, il ne serait pas surprenant de voir s'établir une distinction entre l'éducation de base, qualifiée d'obligatoire en tant que service public, et l'éducation supérieure, qui aurait une connotation plus privée (Sauvé, 2005). La notion de «services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental» de l'AGCS sera certainement un sujet abordé dans les prochaines années au sein de l'OMC.

L'offre de services en éducation n'est plus concentrée sur un même territoire. Les institutions peuvent proposer de la formation à distance, des campus satellite, ou bien des partenariats à l'étranger. Des stratégies nouvelles s'élaborent dans le but d'offrir des services éducatifs postsecondaires, non seulement à l'intérieur du pays, mais ailleurs dans le monde. Bref, l'offre et la demande s'ajustent autant à partir de stratégies pour attirer les étudiants que pour favoriser la présence à l'étranger.

L'offre de services se détermine également, et c'est ce qui surprend le monde

universitaire depuis quelques décennies, grâce à de nouveaux fournisseurs, de nature commerciale. Les centres de formation en entreprises, les établissements commerciaux et les universités virtuelles, les antennes commerciales des entreprises et les partenariats sont en fait de nouveaux fournisseurs. Ces acteurs qui prennent une part importante dans la formation, tout en bénéficiant du développement technologique et de l'innovation.

Cette forte présence de nouveaux fournisseurs repose essentiellement sur leur capacité à investir massivement dans la formation. Que l'on pense au Centre de formation technique agréé Microsoft, de l'Université McDonalds Hamburger, de l'Université Motorola (centres de formation pour entreprises qui offrent de la formation continue aux employés et à leurs clients et peuvent même émettre des diplômes), à l'Open Learning Agency of Australia (université virtuelle n'utilisant que les technologies de l'information et des communications), ou bien au Groupe Apollon et De Vry (établissements strictement commerciaux qui ciblent essentiellement les adultes). Ces nouveaux fournisseurs de services éducatifs partagent une vision de l'enseignement que n'épousent pas forcément les fournisseurs traditionnels.

2.2 Un cadre juridique pour une pratique répandue

La mise en place de normes en éducation supérieure, sous l'égide de l'OMC, est-elle souhaitable? Le contexte actuel favorise une intégration accrue des services en éducation, et ce, à l'extérieur du cadre juridique de l'OMC. Les chiffres sont éloquentes à ce sujet. Faut-il rappeler qu'annuellement, les échanges de services en éducation sont de l'ordre de 30 milliards de dollars américains pour l'unique secteur de la mobilité étudiante, plus spécifiquement dans le domaine de la consommation des

services éducatifs à l'étranger (Barrow et Didou-Aupetit, 2003).

Les États-Unis, qui ont soumis une proposition de libéralisation de certains secteurs, ont exclu de leur proposition l'enseignement primaire et secondaire, de même que les subventions accordées à l'enseignement supérieur (Sauvé, 2005). Comme ce pays a maintenu depuis des décennies une attitude plutôt offensive et mercantile, cette position démontre que l'éducation demeure un secteur sensible.

Du côté de l'Australie, la libéralisation souhaitée impliquait l'ensemble des services éducatifs. Ce pays met l'accent sur la mobilité étudiante et préconise une ouverture toujours plus grande des services éducatifs, stratégie efficace pour promouvoir l'internationalisation de l'éducation.

Enfin, le Japon, également très actif dans ce dossier, encourage les pays membres à libéraliser ce secteur, tout en reconnaissant l'importance du rôle du gouvernement à l'égard des politiques publiques. Le Japon souhaite maintenir et améliorer la qualité des activités d'éducation et de la recherche. Il encourage la protection des consommateurs à l'égard de services de faible qualité et il mise sur la reconnaissance mutuelle des diplômes. Il est clair que, pour le Japon, la mondialisation et plus précisément l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC) soulève de nouvelles interrogations sur l'avenir de l'éducation et sur le maintien des services éducatifs de qualité hors des frontières. La position du Japon mérite d'être signalée, car les objectifs de ce pays pourraient être atteints autant par l'adoption d'un traité au sein de l'UNESCO que par une libéralisation de services éducatifs, selon les règles de l'OMC.

Mises à part les demandes de ces pays, l'AGCS dispose de règles qui pourraient baliser adéquatement la pratique répandue de l'offre des services éducatifs transfrontaliers. Ces mêmes règles pourraient provoquer des effets non souhaités. En effet, l'AGCS est un accord juridiquement contraignant qui ne contient aucune définition de la notion de «service». Ce sont en fait les modes de fourniture qui contribuent à baliser cette notion³. Les obligations générales prévues dans l'AGCS doivent être respectées par l'ensemble des membres, et ce, nonobstant les engagements plus spécifiques contractés par un pays. Dans cet esprit, les États signataires doivent respecter le traitement de la nation la plus favorisée (NPF), c'est à dire traiter immédiatement et sans condition les services et fournisseurs de services d'un État membre sur le même pied que les services et les fournisseurs de services similaires accordés à un autre membre. Cet aspect de l'accord demeure inquiétant en ce qui concerne l'éducation, tout comme la clause du traitement national qui prévoit que le pays membre doit accorder, à l'intérieur de son territoire, un traitement équitable entre les services et les fournisseurs des autres membres, que celui qu'il réserve à ses propres services et fournisseurs similaires.

Certains gouvernements, comme l'Inde, la Chine, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, entre autres, et certains établissements supérieurs, ainsi que des prestataires du secteur privé militent en faveur de l'accroissement du commerce des services. L'influence des organisations internationales, comme l'OCDE qui prend une part active dans le débat sur l'impact de la mondialisation et de l'AGCS, se fait également sentir. Il ne faut pas négliger le rôle prédominant du secteur privé dans l'offre de services éducatifs. Un certain nombre de solutions existent pour réguler les activités éducatives et protéger les systèmes d'éducation dont le choix dépend de l'objectif visé par les pays.

3 UNE CONVENTION INTERNATIONALE SUR L'ÉDUCATION

3.1 L'éducation et les sociétés du savoir

Après avoir présenté la libéralisation des services d'éducation comme une des voies à explorer, il serait maintenant judicieux d'examiner cette autre possibilité qu'est l'adoption d'un accord international en éducation sous l'égide de l'UNESCO. Cette organisation connaît bien le dualisme bien public/privé de l'éducation. Le droit à l'éducation est au cœur de sa mission qui l'amène à promouvoir des partenariats et à contribuer à la construction des sociétés «apprenantes». Pour mener à bien ses activités, l'organisation s'est fixé des objectifs très précis. L'UNESCO souhaite œuvrer dans le renforcement des connaissances et de la formation, prendre acte des nouvelles tendances en éducation, promouvoir les échanges et le dialogue entre les différents acteurs.

Depuis quelques décennies, cette organisation met l'accent sur le développement des sociétés du savoir, ce qui englobe les préoccupations culturelles et sociales et la transmission des connaissances, domaine qui échappe aux objectifs de l'économie du savoir. Plusieurs facteurs peuvent être invoqués pour justifier cette proposition. L'internationalisation et la mondialisation ne rendent pas caduques la mission première des institutions supérieures et la scolarisation de base. La préservation de l'éducation en tant que bien public constitue un défi majeur pour les sociétés du savoir que veut protéger l'UNESCO.

L'UNESCO peut assurer la diversité dans la formation supérieure, tout en établissant un système de reconnaissance des diplômes. La mobilité des étudiants,

des chercheurs et professeurs prend de plus en plus d'importance. De nombreux individus désirent acquérir de l'expérience personnelle et professionnelle dans un autre pays. Au même moment, les institutions et les gouvernements mettent en place des stratégies pour attirer plus de personnes. Comment protéger un système éducatif, tout en souhaitant le voir s'ouvrir au monde et répondre ainsi à des objectifs communs? Voilà un enjeu dont pourraient très bien se saisir les pays membres de l'UNESCO dans l'adoption d'une convention sur l'éducation.

Il serait souhaitable également qu'une éventuelle convention vise à assurer la transmission du savoir et le partage des connaissances. Cet objectif ne doit pas se limiter à la seule logique nord-sud. Il doit se déployer vers l'ensemble des systèmes éducatifs pour éviter tout décalage. L'importance accordée à la recherche dans les sociétés du savoir doit également apparaître comme une priorité, secteur pivot du développement des études supérieures. Les enjeux entourant l'assurance qualité et la reconnaissance des diplômés⁴ devraient également tenir une place importante dans la formulation d'une telle convention. Enfin, quelques éléments s'avèrent essentiels, comme la mise en place (Van Damme, 2001) d'un glossaire qui délimiterait l'utilisation des notions comme «université», «doctorat», «maîtrise» et «professeur». Élaborer une typologie de ces concepts fondamentaux est une condition nécessaire à la reconnaissance des diplômés, mais aussi à l'utilisation consensuelle de ces notions d'un pays à l'autre, et même à l'intérieur de ceux-ci.

La convention pourrait mettre l'accent sur l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC) pour promouvoir le partage et la transmission des connaissances et ainsi encourager les établissements d'enseignement supérieur à développer des activités à distance.

Le recours à ces nouvelles technologies contribuerait à amenuiser la fracture numérique et cognitive (UNESCO 2005) entre les différents pays membres.

3.2 Un secteur sensible à privilégier

Un projet de traité international en éducation devrait impérativement tenir compte de l'ensemble du système éducatif qui comprend le primaire, le secondaire et les études supérieures, les collèges, les universités et les hautes études technologiques. Cependant, le milieu de l'enseignement supérieur mérite une attention particulière, car l'internationalisation de l'éducation, ainsi que les effets de la mondialisation, touchent directement ce secteur. C'est la réaffirmation du rôle que doivent jouer les études supérieures dans le développement économique et social.

Les membres de l'UNESCO pourraient en fait réitérer leur appui à la Déclaration mondiale sur l'enseignement supérieur de 1998⁵, ainsi qu'au Cadre d'action de Dakar, de 2000. Ils souligneraient ainsi le véritable rôle de pivot, joué par l'UNESCO, dans le dialogue, le partage de l'expertise et les échanges d'informations, en plus d'appuyer les États membres dans le développement de leurs capacités et politiques en enseignement supérieur⁶. La Déclaration de 1998 fait état de la mission d'éducation, de formation et de recherche de l'enseignement supérieur, ce qui se traduit par la contribution de l'organisation au développement durable et à l'épanouissement du capital humain. En s'inspirant de la Déclaration mondiale sur l'enseignement supérieur, les membres de l'UNESCO seraient à même de contrebalancer les effets d'une éventuelle libéralisation des services éducatifs sous l'égide de l'OMC. De plus, l'instrument juridique de l'UNESCO renforcerait l'aspect public de l'éducation.

Les acteurs qui œuvrent dans les différents systèmes éducationnels se font de plus

en plus entendre dans le dossier de la libéralisation des services éducatifs. Les syndicats d'enseignants, les dirigeants des établissements et les associations d'étudiants s'activent à défendre la mission publique de l'enseignement supérieur. Ils reconnaissent les avantages de l'internationalisation, tout en s'opposant à l'idée de considérer l'éducation comme un simple service commercial. En ce sens, ils souhaitent que le développement inévitable de la formation transfrontière soit contrôlé par un traité qui se situe à l'extérieur du cadre réglementaire de l'OMC (UNESCO, 2004).

3.3 Un modèle à suivre : la culture

La nécessité d'adopter des normes internationales en éducation ne devrait pas poser problème. C'est davantage les discussions sur les moyens à privilégier qui pourraient être plus épineuses. Quel serait l'instrument le mieux adapté pour encadrer les systèmes éducatifs? En tenant compte de l'ampleur du sujet et de sa sensibilité, de la mission éducative dans certains pays et plus particulièrement au sein de certaines entités fédérées comme le Québec, il serait plus sage de cheminer d'abord vers une déclaration, instrument juridique non contraignant. Cette option permettrait de construire un cadre juridique en prévision d'un texte plus contraignant, comme une convention.

Au sein même de l'UNESCO, il existe des textes juridiques très stimulants en faveur d'une normalisation en éducation. Il s'agit plus particulièrement de la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle de 1991 et de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de 2005. Ces deux instruments mettent l'accent sur la diversité et sur le bien commun. La protection des systèmes éducatifs pourrait s'inspirer de la Déclaration selon quoi (article 8) les biens et les services culturels

ne sont pas des marchandises comme les autres. De plus, tout comme pour la culture, l'éducation peut être - c'est le cas dans plusieurs États et aussi dans les entités fédérées comme le Québec - un véhicule identitaire très important, en plus de favoriser la transmission de valeurs communes. La Déclaration confirme (article 11) le rôle central des politiques publiques, tout en réaffirmant l'importance des partenariats avec la société civile et le secteur privé. La Convention contient, quant à elle, des éléments tout aussi pertinents pour le secteur de l'éducation. Elle entend notamment mettre en place des mécanismes pour favoriser les échanges culturels, procéder à une reconnaissance de la nature spécifique des biens et services culturels, ce qui englobe la dimension public/privé.

CONCLUSION

Le gouvernement du Québec, et de façon plus précise, les ministères des Relations internationales, de l'Éducation, du Loisir et du Sport ainsi que du Développement économique, Innovation et Exportation, de même que les acteurs à l'œuvre dans le secteur de l'éducation devraient conjuguer leurs efforts et évaluer les avantages et inconvénients de la libéralisation de certains sous-secteurs (universités, CEGEP, formation aux adultes). Le volet juridique éventuellement pris en charge par l'UNESCO devrait faire partie intégrante des objectifs du Québec. Le nouveau délégué du Québec auprès de cette instance pourrait se voir confier ce dossier.

Le contexte actuel implique le développement soutenu des activités internationales postsecondaires et la nécessité de réguler les services éducatifs. L'éducation est un bien public en pleine mutation qui requiert un encadrement juridique de portée universelle. La

coexistence, et non la subordination des deux régimes juridiques présentés dans ce document vise à répondre à une double exigence : la protection de l'éducation en tant que bien commun et le développement des services éducatifs, selon la logique qui caractérise l'internationalisation de l'éducation. La concurrence entre les programmes d'études supérieures sur un même territoire est une chose ; lorsque s'y greffent des universités et des collèges d'un autre pays, la notion de concurrence est exacerbée et prend une toute autre dimension.

Le Québec ne peut espérer intensifier l'internationalisation de son système éducatif, tout en faisant abstraction des éléments de changement, que ceux-ci soient nationaux ou mondiaux. Cependant, une précision s'impose : certains facteurs nationaux peuvent contribuer à affaiblir la notion de «service public». Pour éviter de tomber dans ce piège, une des solutions consisterait à renforcer le rôle du Québec au niveau des études supérieures et de rectifier le tir en ce qui concerne le financement des collèges et des universités, autant pour la formation que pour la recherche.

Le présent rapport a dégagé deux pistes de solutions, qui pourraient constituer des réponses au défi dressé par le contexte mondial et par le positionnement de certains acteurs sur la scène nationale et internationale. Nous ne pouvons ignorer l'ampleur de l'impact de l'application de ces deux régimes juridiques sur les politiques publiques en matière d'éducation. Il serait tout aussi opportun d'analyser ces impacts en tenant compte des pouvoirs et limites d'une entité fédérée comme le Québec. C'est pourquoi un prochain rapport pourrait être consacré à cette analyse.

NOTE

¹Voir à ce sujet le rapport 1-Analyse des impacts de la mondialisation sur l'éducation, l'éducation, un bien public en pleine mutation, juin 2005,

http://www.leppm.enap.ca/leppm/docs/Rapports%20education/Rapport_1_education.pdf

²Pour plus de détails concernant le rôle de l'APEC en éducation, veuillez consulter le document publié par l'organisation, en collaboration avec l'Australian Universities Quality Agency (AUQA)

<http://aei.dest.gov.au/AEI/Shop/Products/Publications/Publication549>

³L'AGCS distingue quatre modes de fourniture de services en fonction de l'origine et du destinataire des prestations. Pour plus de détails concernant ces modes, veuillez vous référer à l'accord, article 1, al. 2.

⁴Voir à ce sujet les Conventions régionales de l'UNESCO sur la reconnaissance des diplômes

⁵Cette Déclaration est le résultat de la Conférence mondiale de l'enseignement supérieur qui s'est déroulée à Paris en 1998. Les trois priorités de cette Conférence sont : élargissement de l'accès fondé sur le critère de mérite; rénovation des systèmes éducatifs et des institutions; renforcement des liens avec la société, plus particulièrement avec le monde du travail.

http://portal.unesco.org/education/fr/ev.php-URL_ID=7140&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

⁶Pour les détails concernant le rôle et la mission de l'UNESCO en matière d'éducation supérieure veuillez consulter le site suivant :

http://portal.unesco.org/education/fr/ev.php-URL_ID=44351&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Bibliographie

Barrow, Clyde W., Sylvie Didou-Aupetit. *Globalisation, Trade Liberalisation, and Higher Education in North America, The Emergence of a New Market under NAFTA?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, Pays-Bas, 2003, 253p.

Conseil Supérieur de l'Éducation. *L'internationalisation: nourrir le dynamisme des universités québécoises*, Avis au Ministre de l'éducation, du loisir et du sport, novembre 2005, <http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/01/mono/2005/12/831750.pdf>

Crespo, Manuel. Tendances actuelles des politiques publiques à l'égard de l'enseignement supérieur: une analyse comparative. *Canadian Public Policy - Analyse de Politique*, Vol. XXVII, No. 3, 2001, 280-295.

Czinkota, Miheal R. Academic Freedom for all in Higher Education: The Role of the General Agreement on Trade in Services. *Journal of World Business*, Vol 41, 2006, 149-160.

Knight, Jane. *Trade in Higher Education Services: The Implications of GATS*, Report, The Observatory on Borderless Higher Education, March 2002, 24p.

Knight, Jane. *GATS, Trade and Higher Education, Perspective 2003-Where are We?*, Report, The Observatory on Borderless Higher Education, May 2003, 30p.

Mazzarol, Tim, Soutar, Geoffrey Norman, Seng, Micheal Sim Yaw. The Third Wave: Future Trends in International Education. *The International Journal of Educational Management*. Vol. 17 No 2/3, 2003, 90-99.

Mazouz, Bachir, Joseph Facal, Imad-Eddine Hatimi. Organisations internationales et diffusion de nouveaux modèles de gouvernance, des tendances globales aux réalités locales, dans *Réalités nationales et mondialisation*, Ss la direction de Robert Bernier, Presses de l'Université du Québec, Québec, 2006, 577p.

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. *Politique québécoise à l'égard des universités, pour mieux assurer notre avenir collectif*, 2000, <http://www.mels.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-univ/1410-28f.pdf>

Ministère des Relations internationales du Québec, *La Politique internationale du Québec, la force de l'action concertée*, 2006. <http://www.mri.gouv.qc.ca>

Ministère des Relations internationales du Québec, *La Politique internationale du Québec, la force de l'action concertée, Plan d'action 2006-2009*, 2006. <http://www.mri.gouv.qc.ca>

Sauvé, Pierre. *Commerce, éducation et AGCS : les tenants et les aboutissants*. Politiques et gestion de l'enseignement supérieur, OCDE, 2002, 51-85.

UNESCO. *Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle*, Paris, 1991.

UNESCO. *Vers les sociétés du savoir*. Rapport international de l'UNESCO. 2005, 26p.

UNESCO. *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, Paris, 2005.

UNESCO. *L'enseignement supérieur dans une société mondialisée*, Document cadre de l'UNESCO, Paris, 2004.

Van Damme, Dirk. *The Need for a New regulatory Framework for Recognition, Quality Assurance and Accreditation*. Introductory Paper for the UNESCO Expert Meeting, September 2001, 13p.

Willem te Velde, Dirk. *Globalisation and Education, What do the Trade, Investment and Migration Literature Tell us?* Working Paper 254. Overseas Development Institute. August 2005, 70p.



Le Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation a été créé en 2004 par une entente de partenariat entre le Ministère des Relations internationales et l'ENAP. Le Laboratoire est un lien de veille et d'analyse consacré à l'étude des effets de la mondialisation sur le rôle de l'État, et sur les politiques publiques au Québec, et ce sur les enjeux d'ordre culturel, économique, environnemental, de santé, d'éducation et de sécurité. Il est apparu essentiel de répondre à cette préoccupation des impacts de la mondialisation sur la vie des institutions, des entreprises et de la société québécoise.



Directeur par intérim : Paul-André Comeau

Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, vous pouvez contacter :

la technicienne du Laboratoire
Téléphone : (418) 641-3000 poste 6864
leppm@enap.ca

Les publications du Laboratoire peuvent être consultées sur le site Internet :

www.leppm.enap.ca

© Copyright ENAP — MRI — LEPPM 2007. Tous droits réservés.

Aucun élément du contenu du présent document ne peut être utilisé, reproduit ou transmis, en totalité ou en partie, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, sans l'autorisation écrite de l'ENAP — MRI — LEPPM. Pour solliciter cette permission ou pour obtenir des renseignements supplémentaires, veuillez vous adresser à leppm@enap.ca