

Résumé

Renforcer les capacités nationales grâce à l'enseignement supérieur transnational

Qu'est-ce que l'enseignement supérieur transnational ?

Le terme « enseignement supérieur transnational » désigne le déplacement des acteurs, des programmes, des fournisseurs, des cursus, des projets et des activités de recherche et des services liés à l'enseignement supérieur au-delà des frontières juridictionnelles d'un pays. L'enseignement transnational est l'une des manifestations de l'internationalisation de l'éducation, et peut s'inscrire dans le cadre de projets de coopération pour le développement, de programmes d'échanges universitaires ou encore d'initiatives commerciales. Cet ouvrage s'intéresse principalement à la mobilité des étudiants, des programmes et des fournisseurs/établissements d'enseignement supérieur.

Quoique la mobilité des étudiants demeure relativement limitée, ce phénomène s'est développé à un rythme sans précédent au cours des dix dernières années. L'offre de services d'enseignement supérieur à l'étranger, via certains dispositifs tels que les partenariats académiques, les contrats de franchise ou encore l'ouverture d'un campus délocalisé (ou *branch campus*) a elle aussi largement augmenté. Ces évolutions soulèvent de nouvelles questions pour les décideurs et les acteurs du monde éducatif, tant dans les économies modernes que dans les pays en développement.

En quoi l'enseignement supérieur joue-t-il un rôle central dans le renforcement des capacités ?

L'accent mis récemment sur l'éducation fondamentale dans les stratégies de développement a parfois conduit à négliger le rôle clé de

L'enseignement supérieur dans le renforcement des capacités, processus par lequel les individus, les organisations et la société dans son ensemble créent, adaptent et conservent au fil du temps des capacités nationales, c'est-à-dire une aptitude à gérer leurs affaires avec succès. Le renforcement des capacités repose notamment sur l'acquisition de qualifications élevées et sur le suivi et l'évaluation des progrès effectués. L'enseignement supérieur contribue à renforcer les capacités nationales en formant la main-d'œuvre d'un pays dans tous les domaines nécessaires à son développement, notamment dans l'éducation, mais aussi en s'assurant les compétences de statisticiens et d'analystes politiques à même de mesurer et de suivre les progrès effectués ou non.

*Pourquoi les pays devraient-ils inscrire
l'enseignement transnational parmi
leurs priorités ?*

Certains pays ne disposent pas des capacités nationales nécessaires pour satisfaire l'intégralité de la demande d'enseignement supérieur à laquelle ils doivent faire face, tandis que d'autres pourraient tirer parti de l'expérience et des savoirs des autres pays afin d'améliorer la qualité de leur propre système d'enseignement supérieur. Or l'enseignement transnational contribue généralement à développer rapidement un système d'enseignement supérieur, donc à accroître le stock de capital humain hautement qualifié du pays. Il offre également un point de référence aux universitaires et aux établissements quant à la qualité et à la pertinence des services qu'ils proposent, et peut donner naissance à un apprentissage de type organisationnel entre les établissements, mais aussi au sein du système dans son ensemble. Enfin, l'enseignement supérieur transnational accroît la diversité des systèmes nationaux, donc la palette de choix offerts aux étudiants, ce qui peut stimuler une concurrence saine et améliorer la qualité de l'enseignement dispensé.

La mobilité des étudiants et des universitaires fait depuis longtemps partie des stratégies nationales de développement des capacités. Les pays devraient, à présent, s'intéresser également aux conditions dans lesquelles la mobilité des programmes et des établissements peut s'accompagner de retombées positives dans le contexte qui leur est propre. Les organisations donatrices devraient, quant à elles, réfléchir à la façon dont elles pourraient aider les pays bénéficiaires à tirer parti de l'enseignement transnational.

*L'enseignement supérieur transnational
conduit-il nécessairement à un
renforcement des capacités ?*

L'enseignement supérieur transnational peut certes favoriser le renforcement des capacités, mais il n'est pas une panacée. Ainsi peut-il également avoir un effet néfaste sur ce processus : la *qualité* des programmes étrangers peut être médiocre, même si leurs équivalents nationaux jouissent d'une bonne réputation, et des fournisseurs peu scrupuleux risquent alors d'exploiter cette implantation à l'étranger pour faciliter leurs activités ; les services offerts à l'étranger peuvent n'être qu'une capacité importée, dénuée d'impact sur le système national et sur son développement ; la mobilité des étudiants et l'acquisition de qualifications étrangères risquent d'entraîner une fuite des cerveaux, au lieu d'accroître le stock de capital humain qualifié du pays d'origine ; elles peuvent par ailleurs aggraver les problèmes d'équité, dès lors que les programmes éducatifs étrangers ne sont accessibles qu'aux familles aisées ; les produits de l'enseignement supérieur transnational ne sont pas nécessairement en adéquation avec les besoins locaux, et sont parfois même inadaptés sur le plan culturel. L'enseignement supérieur transnational peut ne pas induire de renforcement des capacités, si son ampleur est trop limitée pour avoir un réel impact. Enfin, du fait des écarts en termes de salaires et de coût de la vie, l'enseignement supérieur transnational, parfois inabordable, ne constitue pas toujours une option réaliste compte tenu du contexte, à moins de bénéficier de l'aide d'organisations donatrices. Ces difficultés revêtent une importance variable en fonction de la forme d'enseignement transnational considérée, et doivent inciter les différents pays à définir un cadre réglementaire approprié concernant l'enseignement dispensé à l'étranger (mais aussi sur leur territoire national), axé notamment sur des aspects tels que l'accréditation, l'assurance qualité, la reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger, l'accès des établissements et des étudiants aux aides publiques, etc.

*Peut-on prouver l'impact de
l'enseignement supérieur transnational
sur le renforcement des capacités ?*

La mobilité des étudiants contribue sans nul doute au renforcement des capacités nationales : dans 34 pays, la part des étudiants nationaux effectuant leurs études à l'étranger représente plus de 20 % de la totalité des inscriptions dans l'enseignement supérieur. Il est par ailleurs généralement admis que la mobilité des étudiants et des universitaires permet aux pays en

développement d'accéder aux connaissances et aux méthodologies de recherche les plus récentes. Toutefois, il n'existe à l'heure actuelle que peu de données probantes indiquant que les formes nouvelles d'enseignement supérieur transnational aient directement contribué au renforcement des capacités d'enseignement supérieur, notamment parce que ce phénomène est encore trop récent et limité. Alors même que certains pays, tels que la Malaisie, la Chine, Singapour ou Dubaï, ont délibérément et invariablement recours à l'enseignement transnational pour développer leur capacité d'enseignement supérieur, nous ne sommes pas encore en mesure d'évaluer l'impact de ce type de stratégie. D'autres pays, tels que l'Afrique du Sud, ont connu des expériences moins positives quant à la qualité et à l'impact des prestations d'éducation offertes à l'étranger. Nombreux sont ceux, enfin, qui n'ont enregistré aucune croissance significative de l'enseignement transnational. Même dans les pays où il est encore embryonnaire, voire inexistant, ce phénomène d'envergure mondiale a toutefois accru la nécessité de mettre en place des dispositifs d'assurance de la qualité et de réglementer l'offre d'enseignement supérieur émanant du secteur privé. Et cette sensibilisation représente incontestablement un pas de plus vers le renforcement des capacités.

L'enseignement transnational à caractère commercial peut-il contribuer au renforcement des capacités ?

Les dispositifs commerciaux sont plus susceptibles d'élargir rapidement l'accès à l'enseignement supérieur, notamment en raison des contraintes budgétaires qui pèsent généralement sur les aides au développement et les programmes d'octroi de bourses d'études. De plus, ces dispositifs commerciaux incarnent, dans une certaine mesure, les principes du renforcement des capacités, confèrent aux pays et aux individus un pouvoir de négociation accru, et permettent de bâtir une offre mieux adaptée. Comme tous les services d'enseignement privés, en l'absence de systèmes de bourses ou de prêts spécifiques, les dispositifs commerciaux risquent d'aggraver les inégalités dès lors qu'ils sont réservés à une élite, ce qui constitue au final une entrave au renforcement des capacités. Dans certains pays donateurs, l'enseignement transnational devient une marchandise d'exportation, ce qui génère un risque supplémentaire, à savoir que l'aide au développement axée sur l'enseignement transnational diminue pour tous les pays : dans les pays à faibles revenus, l'enseignement transnational à caractère commercial a en réalité peu de chances de se développer, à moins qu'il n'existe une classe moyenne suffisamment importante. Si un pays choisit d'avoir recours à l'enseignement transnational à caractère

commercial en vue d'étayer sa stratégie de renforcement des capacités, l'une des options qui s'offrent à lui est la mise en place d'accords commerciaux tels que l'Accord général sur le commerce des services (AGCS).

Renforcer les capacités nationales en matière d'assurance qualité

Qu'est-ce que l'assurance qualité ?

Quels sont ses modalités de fonctionnement ?

Il n'existe pas de définition harmonisée de la notion de qualité de l'enseignement supérieur, et *a fortiori* aucun instrument de mesure de la qualité commun à tous les pays. Toutefois, en raison de l'influence du Processus de Bologne et de la nécessité d'harmoniser l'apprentissage pour faciliter la reconnaissance des diplômes internationaux, favorable à la mobilité, l'assurance qualité est désormais un outil incontournable si l'on souhaite développer des instruments de mesure communs et informer les parties prenantes. Il existe certes une convergence évidente entre les différentes méthodes d'assurance qualité existantes, et les principes généraux définissant les bonnes pratiques font de plus en plus l'objet d'un consensus. Cependant, du fait de la spécificité des différents contextes nationaux, chaque pays voit en l'assurance qualité un moyen d'atteindre ses propres objectifs – qu'il s'agisse de protéger les consommateurs de prestations d'éducation de qualité médiocre ou d'encourager l'excellence. Les pratiques d'assurance qualité systématiques permettent de fournir aux gouvernements, aux étudiants, aux employeurs et à la société dans son ensemble des informations concernant les établissements et les programmes d'enseignement supérieur, ce qui contribue à accroître, pour certains acteurs, l'obligation de rendre des comptes, à améliorer la transparence, et à aider les décideurs, les dirigeants d'établissements, les étudiants et les employeurs à prendre des décisions éclairées.

A quoi reconnaît-on les systèmes et pratiques d'assurance qualité bien conçus ?

L'indépendance de fonctionnement est essentielle si l'on souhaite asseoir la légitimité du processus d'assurance qualité. Chaque pays doit être doté d'un cadre légal favorable, à même de garantir que le processus d'assurance qualité dispose de tous les moyens nécessaires, sans toutefois être exposé à l'interférence du gouvernement. Dans certains pays, les dispositions légales

relatives à l'enseignement supérieur constituent la seule forme de réglementation, faisant ainsi office de système d'assurance qualité. Il existe une grande variété de mécanismes permettant d'effectuer l'assurance qualité. Les principes généraux régissant l'assurance qualité font l'objet d'un consensus international croissant, et on observe une nette convergence entre les méthodes prônant la délégation de l'encadrement des systèmes d'assurance qualité à des organismes spécialisés. La collecte de données précises, récentes et pertinentes reste toutefois un problème, notamment dans le domaine de l'évaluation des acquis des étudiants de l'enseignement supérieur. L'assurance qualité nécessite des ressources à la fois financières et humaines, celles-ci déterminant la profondeur et l'ampleur du processus. Pour être valables, les processus d'assurance qualité doivent non seulement être sources d'informations, mais également s'accompagner de récompenses et de sanctions. L'instauration de récompenses est nécessaire car elle incite les établissements à améliorer leurs performances et stimule la culture de la qualité ; les sanctions en cas de performances médiocres sont quant à elles nécessaires pour protéger les parties prenantes.

Qu'est-ce que cela implique pour l'assurance qualité dans le domaine de l'enseignement supérieur transnational ?

Dans le monde entier, de nombreux organismes d'assurance qualité ne se sont pas encore préoccupés de la façon dont ils pouvaient traiter la question de l'enseignement transnational. Le principal objectif des systèmes d'assurance qualité est généralement d'améliorer la qualité des établissements et programmes d'enseignement supérieur locaux. Dans certains cas, ces systèmes ne couvrent pas le secteur privé, et dans d'autres, le secteur public. Or les gouvernements souhaitent garantir aux parties prenantes que l'enseignement dispensé aux étudiants satisfait à des exigences minimales de qualité, quelles que soient les modalités de cet enseignement (public, privé, sur le territoire national ou à l'étranger). Les pays d'accueil devraient, au minimum, s'efforcer de concevoir des politiques et stratégies claires à l'égard des fournisseurs étrangers d'enseignement supérieur transnational, notamment au regard de questions telles que l'accès, l'équité, l'adéquation aux besoins du marché du travail ou encore le financement. Cette réflexion peut être considérée comme le volet central des programmes de développement des capacités, étant donné que les prestations d'enseignement transnationales peuvent permettre de pallier les nombreuses lacunes de l'offre nationale. Tous les organismes gouvernementaux concernés (secteurs de l'éducation, du commerce, des sciences et technologies, ou encore de la santé, par exemple) devraient prendre part à cette réflexion.

Combinés à un cadre réglementaire efficace, les systèmes d'assurance qualité permettent d'évaluer et de contrôler la conformité de l'enseignement fourni par des prestataires étrangers vis-à-vis des politiques en vigueur dans le pays. Bien qu'il soit souhaitable que les décideurs étudient la façon dont les mécanismes d'assurance qualité peuvent contribuer à encadrer l'enseignement dispensé au niveau local par des fournisseurs étrangers, ces considérations ne doivent en revanche pas se limiter aux questions internationales, mais plutôt s'inscrire dans un contexte plus large, lié aux décisions clés ayant trait au fonctionnement de l'ensemble du système d'assurance qualité.

Libéralisation des services d'enseignement supérieur dans le cadre de l'AGCS : renforcement des capacités via les négociations commerciales

Quels sont les bénéfices offerts par les engagements pris dans le cadre de l'AGCS ?

En instaurant un cadre légal plus transparent et stable, l'AGCS peut améliorer le climat d'investissement et ainsi inciter les investisseurs étrangers à financer l'enseignement supérieur d'un pays. Ce flux d'investissement peut à son tour générer les capitaux et l'expérience nécessaires au renforcement des capacités dans l'enseignement supérieur. Il faut néanmoins être conscient que l'AGCS ne saurait résoudre le problème de l'accès aux services d'enseignement supérieur. Il ne peut que contribuer à compléter les décisions politiques en améliorant la confiance des investisseurs, lorsque les gouvernements décident d'ouvrir l'enseignement supérieur aux investissements du secteur privé. Les facteurs propres au pays, tels que l'état et les caractéristiques du système d'enseignement supérieur, ou encore le climat économique, social et politique national, conservent une influence déterminante.

Si aucun engagement n'a été contracté en matière d'enseignement supérieur par un pays membre de l'OMC, le pouvoir de réglementation du gouvernement est-il limité ?

Si aucun engagement n'a été contracté dans un secteur donné, seules des disciplines limitées s'appliquent, la principale étant le principe de la Nation la plus favorisée (NPF) (sous réserve que le pays n'ait pas inclus ce secteur dans la liste de ses exemptions de l'obligation NPF). Le traitement NPF ne semble pas empiéter sur le pouvoir de contrôle exercé par les

gouvernements sur les services d'enseignement supérieur, étant donné que les gouvernements conservent le droit de s'opposer à toute participation étrangère.

Si l'on considère bénéfique le fait de contracter des engagements en matière de services d'enseignement supérieur, quelles sont toutefois les implications pour les universités publiques ?

On admet généralement qu'il demeure certaines incertitudes concernant la portée exacte de la clause d'exception relative aux services fournis sous la tutelle du gouvernement (Article I:3). Ainsi, un pays qui a contracté des engagements dans le secteur des services d'enseignement supérieur peut tout à fait découvrir, à l'occasion du règlement d'un litige par exemple, que ses services publics, dont il pensait qu'ils ne relevaient pas de la portée de l'AGCS, sont en réalité couverts par ces engagements sectoriels spécifiques.

Sur le plan pratique, quelles sont donc les implications vis-à-vis de la capacité des gouvernements à conserver un pouvoir de contrôle sur la fourniture de ces services ?

Dès lors que des engagements spécifiques sont contractés, d'autres obligations plus lourdes s'appliquent, notamment en termes d'accès au marché et de traitement national, ce dernier volet posant davantage problème dans le domaine des services d'enseignement supérieur. Les mesures élargies aux universités publiques pourraient, si elles s'avéraient relever de la portée de l'AGCS, donner lieu à une égalité de traitement en faveur des services et des prestataires de services étrangers du même type. Le gouvernement se verrait alors contraint, en l'absence de restrictions *ad hoc*, de faire bénéficier les services et/ou prestataires de services concernés des mêmes aides financières et autres. En cas de refus, il lui faudrait alors révoquer son engagement en vertu de l'Article XXI, qui prévoit le versement d'une réparation sous forme de concessions commerciales ou des mesures de rétorsion ayant un effet commercial équivalent. Bien qu'il n'y ait pas de raison en principe pour que les fournisseurs étrangers contribuent moins aux objectifs de développement de l'enseignement supérieur que leurs homologues nationaux, les gouvernements doivent donc être conscients des conséquences involontaires de leurs décisions.

Comment concilier tous ces paramètres ?

En attendant une clarification des termes et la définition de critères objectifs concernant la clause d'exception, les pays désireux de contracter des engagements dans le secteur des services d'enseignement supérieur peuvent envisager de définir certaines restrictions adaptées dans le cadre de ces engagements. L'AGCS ménage une grande flexibilité à cet égard. Les pays membres de l'OMC peuvent ainsi limiter au secteur privé les engagements spécifiques contractés ou en exclure les établissements financés par le secteur public, ou encore limiter les financements, subventions et autres aides publiques aux établissements et aux citoyens nationaux. Cette marge de manœuvre transparaît dans la demande plurilatérale concernant les services privés d'enseignement supérieur formulée au printemps 2006 par un certain nombre de pays membres de l'OMC.

Qu'en est-il des autres obligations actuelles ? Peuvent-elles limiter le pouvoir de réglementation dont disposent les gouvernements sur leurs services d'enseignement supérieur ?

Dès lors que des engagements ont été contractés dans un secteur donné, des disciplines supplémentaires s'appliquent. Dans le domaine de l'enseignement supérieur, les principales concernent les mesures réglementaires, et sont formulées à l'Article VI, notamment aux paragraphes 1 et 5. Une lecture attentive de ces dispositions révèle que ces mesures ne semblent pas affecter la marge de manœuvre politique dont disposent les gouvernements pour réglementer la fourniture des services d'enseignement supérieur. Le paragraphe 1 ne s'applique qu'à « l'administration » de cette réglementation, et non à sa substance. Et bien que le paragraphe 5 ne mentionne aucun aspect lié au fond, il est soumis à deux restrictions majeures : dans le cas où les mesures en question portent atteinte aux engagements spécifiques contractés et les rendent nuls et non-avenus, et dans le cas où elles n'auraient pu être raisonnablement adoptées par le pays membre en question au moment où celui-ci a contracté les engagements. Dans la pratique, cela signifie qu'au moins toutes les mesures déjà adoptées en 1995 sont exclues de la portée de l'Accord.

*Quelle est la teneur des disciplines
encore à l'étude actuellement ?*

Les disciplines qui seront établies en vertu du mandat de l'Article VI.4 relatif à la réglementation nationale présentent un impact potentiel sur la liberté dont disposent les gouvernements de réglementer leurs services d'enseignement supérieur, concernant non seulement l'assurance de la qualité, mais également d'autres objectifs politiques tels que l'équité. Certains signes laissent d'ores et déjà penser que les gouvernements refuseront de développer des disciplines dans ce domaine, si celles-ci limitent leur autonomie dans la réglementation de la fourniture de services. Cependant, compte tenu de l'importance que revêtent l'assurance de la qualité et d'autres objectifs sociaux dans l'enseignement supérieur, ces négociations méritent une attention particulière, et requièrent notamment la participation des acteurs de l'éducation et des autres parties prenantes concernées.

*En quoi l'AGCS a-t-il un impact sur la
reconnaissance mutuelle ?*

Les disciplines actuelles relatives à la reconnaissance dans le cadre de l'AGCS ménagent une flexibilité réglementaire considérable aux pays membres, qui sont libres d'accorder cette reconnaissance comme ils l'entendent. Les futures disciplines relatives à la réglementation nationale, formulées en vertu du mandat de l'Article VI.4, contribueront peut-être à promouvoir la reconnaissance multilatérale. Les avancées réalisées lors des négociations relatives aux critères et aux procédures d'obtention des diplômes pourraient notamment s'avérer très fructueuses à cet égard. Cependant, les questions épineuses des cas de nécessité et de la souveraineté réglementaire doivent également être prises en compte à ce stade et nécessitent, là encore, une participation active des acteurs de l'éducation.

Conclusion

L'enseignement supérieur transnational peut constituer un précieux outil de renforcement des capacités, et doit être, à ce titre, envisagé dans le cadre des stratégies de développement élaborées par les pays, et notamment les pays donateurs, ainsi que les organisations donatrices. Les pays importateurs ne pourront toutefois tirer parti de ces bénéfices s'ils ne disposent pas d'un cadre réglementaire adapté. La prise en compte des enjeux et opportunités inhérents à l'enseignement transnational conduira généralement à reconsidérer les politiques d'enseignement supérieur dans leur ensemble, et

non seulement la fourniture de services étrangers. Comme le soulignent les *Lignes directrices pour des prestations de qualité dans l'enseignement supérieur transfrontalier*, la mise en place d'un cadre d'assurance qualité adapté sera essentielle, mais pourra revêtir de nombreuses formes en fonction des spécificités nationales. Enfin, du fait de la croissance des échanges de services d'éducation et de l'intégration de ce secteur dans le cadre de l'AGCS, les pays et leur sphère éducative doivent s'efforcer de mieux comprendre le volet technique des accords commerciaux. Ces derniers peuvent certes contribuer à leur stratégie de renforcement des capacités, mais les conséquences et incertitudes associées à la décision de contracter tel ou tel engagement doivent être parfaitement comprises. Quelle que soit la stratégie de développement retenue, les pays doivent choisir d'y intégrer, ou non, l'enseignement supérieur transnational, et, le cas échéant, en définir les modalités.