



RAPPORT SUR L'ÉDUCATION ET LE COMMERCE

Avril 2016

1. Organisation mondiale du Commerce (OMC)

Depuis le lancement du Programme de Doha pour le développement en 2001, les membres de l'OMC ne sont pas parvenus à conclure un accord, remettant ainsi en cause la pertinence et l'avenir de cette organisation. Roberto Azevêdo, le Directeur général de l'OMC, n'a cessé de tirer la sonnette d'alarme quant à la « paralysie » et à la « crise existentielle », étant donné que nombre des États membres les plus puissants poursuivent leurs pratiques de libéralisation du commerce en dehors de l'OMC. Les accords de libre-échange décrits ci-dessous reflètent l'impasse dans laquelle se trouve l'OMC et mettent d'autant plus à mal la pertinence de l'organisation. Cependant, quelques exceptions viennent contrebalancer l'enlisement dans lequel figure l'OMC. C'est notamment le cas du Paquet de Bali, qui a été conclu en décembre 2013 à l'occasion de la 9^e Conférence ministérielle. La 10^e Conférence ministérielle, qui s'est déroulée en décembre 2015, a quant à elle débouché sur un accord visant à abolir les subsides aux exportations agricoles. L'objectif du Programme de Doha n'a toutefois pas été atteint. Au contraire, les États membres de l'OMC ont reconnu dans la [Déclaration ministérielle de Nairobi](#) les divergences qui les opposent concernant l'avenir de ce programme.

2. Accord économique et commercial global (AECG)

En mai 2009, les négociations sur l'Accord économique et commercial global (AECG) ont débuté entre le Canada et l'Union européenne, et un accord a finalement été conclu en octobre 2014. Cet accord devrait être ratifié à l'occasion du sommet Union européenne (UE)-Canada qui se tiendra en octobre prochain, à Bruxelles. Le [texte de l'AECG](#) consolidé, ayant fait l'objet d'un examen juridique, est disponible sur le site Web de la Commission européenne. La traduction vers toutes les langues de l'UE est en cours. En juin ou en septembre, la Commission européenne soumettra l'AECG au Conseil pour approbation, avant de l'envoyer à l'automne au Parlement, dans l'espoir qu'il soit voté début 2017. Si le gouvernement canadien actuel s'érige en défenseur de l'AECG, il se montre toutefois bien plus ouvert aux rencontres et aux consultations avec les syndicats que le gouvernement précédent. Au Canada, le processus de ratification est direct et devrait se dérouler très rapidement.

L'AECG servira de modèle aux négociations sur le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) et d'autres accords de libre-échange que l'Union européenne cherche à conclure. Si l'AECG est en effet ratifié, les défenseurs du TTIP et d'autres accords commerciaux avanceront certainement que ces accords sont similaires à l'AECG et qu'il n'y a aucune raison de s'inquiéter. De nombreux points de l'accord soulèvent cependant de vives inquiétudes. L'AECG prévoit notamment le mécanisme controversé du Règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE), en ajoutant toutefois certaines nuances ; les clauses dites de statu quo et « à effet de cliquet », qui verrouillent le niveau de libéralisation actuel ; de nouvelles restrictions sur les mesures réglementaires ; ainsi que de nouvelles règles sur les marchés publics. Les services couvrent une part importante de l'AECG, et ont, d'après les représentant(e)s, fait l'objet de longues négociations. Bien que les engagements en matière de services d'enseignement privés varient légèrement entre les États membres (en raison des exemptions spécifiques), l'UE a pris des engagements considérables dans ce domaine. Par conséquent, l'UE et ses États membres ouvrent la porte aux prestataires étrangers ayant des



objectifs lucratifs dans le domaine de l'éducation et accordent de nouveaux droits aux investisseurs privés, qui dépassent le cadre des engagements commerciaux existants. Le fait d'inclure les systèmes éducatifs privés dans les accords commerciaux pose un autre problème, notamment en raison de la nature à la fois publique et privée des systèmes éducatifs. De même, cet accord ne prévoit aucune référence à une quelconque exception du champ d'application de l'accord concernant les services publics ou les services d'intérêt général. Les exceptions ne s'appliquent qu'au pouvoir gouvernemental, ce qui n'est pas pertinent pour protéger les services publics tels que l'enseignement. L'AECG menace par conséquent de maintenir et d'accentuer les pressions exercées en matière de privatisation et de commercialisation de l'éducation.

En 2011, le Parlement européen a adopté ses [recommandations sur l'AECG](#), dans lesquelles il appelle à un mécanisme contraignant de règlement des différends d'Etat à Etat et à l'utilisation des recours juridiques locaux pour résoudre les différends en matière d'investissements, compte tenu du niveau élevé de développement des systèmes juridiques du Canada et de l'Union européenne. D'après une [récente étude](#) mettant en regard l'AECG et les recommandations du Parlement européen sur le TTIP, l'AECG s'écarte fortement des recommandations formulées par le Parlement.

3. Accord sur le commerce des services (ACS)

Début 2012, les Etats-Unis et l'Australie ont entamé les négociations sur l'ACS. Les négociations sur l'ACS sont nées en réponse à l'impasse dans laquelle se trouvent en permanence les négociations commerciales de l'OMC, notamment les débats portant sur un élargissement de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Les participant(e)s aux négociations s'autoproclament « vrai(e)s bon(ne)s ami(e)s des services », mais défendent ardemment la libéralisation des services. Si les négociations trainent en longueur, certains rapports publiés par le [Canada](#) et la [Commission européenne](#) révèlent toutefois que les participant(e)s au 16^e cycle de négociations se sont mis d'accord sur un nouveau programme de travail, qui visera à débattre sur les principales annexes d'ici juillet 2016 et sur le reste du texte d'ici septembre 2016. Deux révisions des offres de services sont en outre prévues en mai et en octobre 2016. Les participant(e)s aux négociations sur l'ACS sont : l'Australie, le Canada, le Chili, la Colombie, la Corée du Sud, le Costa Rica, les Etats-Unis, Hong Kong, l'Île Maurice, l'Islande, Israël, le Japon, le Liechtenstein, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Pakistan, Panama, le Pérou, la Suisse, Taïwan, la Turquie et l'UE. Le Paraguay et l'Uruguay ont quitté la table des négociations en 2015. Dans le cas de l'Uruguay, ce retrait est dû à l'opposition citoyenne face aux conséquences dévastatrices potentielles de cet accord.

Les négociations se déroulant dans le plus grand secret, il existe très peu d'informations sur le projet de l'ACS. A la suite de nombreuses divulgations, la Commission européenne a créé une page entièrement consacrée à l'ACS, en vue de renforcer la transparence de cet accord. L'ACS demeure néanmoins l'une des négociations commerciales les plus opaques. Le [mandat de l'ACS](#) a seulement été rendu public dans l'UE près de deux ans après son adoption. L'offre de services initiale de l'UE (datant de 2013) est disponible sur la page de la Commission européenne consacrée à l'ACS. Bien que les engagements en matière de services d'enseignement privés varient légèrement entre les Etats membres (en raison des exclusions adoptées), l'UE a pris des engagements considérables dans ce domaine. En conséquence, l'UE et ses Etats membres ouvrent en effet la porte aux prestataires étrangers ayant des objectifs lucratifs dans le domaine de l'éducation. Il est inquiétant de constater que la Commission européenne a demandé aux Etats membres de l'UE de revoir et limiter leurs réserves adoptées dans le cadre de l'AECG vis-à-vis des négociations sur l'ACS. Le projet de texte proposé par l'UE ne prévoit aucune référence à une quelconque exception du champ d'application de l'accord concernant les services publics ou les services d'intérêt général. En outre, la limitation concernant l'enseignement public revêt un

caractère très général et *assez vague*¹. Bien que la Commission européenne affirme que l'UE poursuit, depuis l'AGCS, la même approche vis-à-vis des services publics, la limitation diffère entre les différents accords. Contrairement au texte de l'ACS mentionné ci-dessus, l'AECG présente une définition plus globale². Une autre question problématique a trait aux *réerves de l'UE concernant les services publics*, faute de définition claire³.

Le manque de clarté des réserves relatives aux services publics place le secteur de l'éducation dans une position vulnérable, dans la mesure où il ne fait pas partie des exemples mentionnés dans le document. Par ailleurs, dans son accord avec Singapour, *l'UE ne semble pas considérer l'éducation comme un service public* du fait de l'absence de note de bas de page dans la clause relative aux services d'éducation financés par des fonds privés, contrairement à celle concernant les autres services publics, dont les services de santé et sociaux. Un autre point concerne le *lien entre les services d'éducation et le commerce électronique*, qui devient de plus en plus important compte tenu de l'évolution de l'apprentissage en ligne et des matériels d'éducation électroniques.

Le Parlement européen a adopté ses [recommandations sur l'ACS](#) le 3 février 2016. Les recommandations soulignent la nécessité d'exclure « les services d'intérêt général actuels et à venir, ainsi que les services d'intérêt économique général, du champ d'application de l'accord (notamment, sans toutefois s'y limiter, l'eau, la santé, les services sociaux, les systèmes de sécurité sociale, l'éducation, la gestion des déchets et les transports publics) ». Le Parlement européen a réaffirmé qu'il convenait de veiller à ce que les autorités européennes, nationales et locales conservent le droit d'introduire, d'adopter, de maintenir ou d'abroger toute mesure concernant la commande, l'organisation, le financement et la fourniture des services publics. Le Parlement européen a également précisé que cette exclusion devait être appliquée quel que soit le mode de prestation ou de financement des services. Il appelle par ailleurs la Commission européenne à reconnaître le grand attachement des citoyens européens à des services publics de qualité, vecteurs de cohésion sociale et territoriale. En outre, il exige l'introduction d'une clause de référence (« gold standard clause »). Cette clause pourrait être incluse dans tous les accords commerciaux et garantirait que la clause relative aux services collectifs

¹ Le texte indique : « L'UE se réserve le droit d'adopter ou de maintenir toute mesure concernant les services d'éducation financés par des fonds publics (CPC 92) et concernant les autres services d'éducation financés par des fonds privés (CPC 929) ».

² Le texte indique : « L'UE se réserve le droit d'adopter ou de maintenir toute mesure concernant la **fourniture de tous les services d'éducation qui perçoivent des fonds publics ou une aide d'Etat sous quelque forme que ce soit, et qui ne sont donc pas considérés comme financés par le secteur privé.**

L'UE, à l'exception de CZ, NL, SE, SK, se réserve le droit d'adopter ou de maintenir toute mesure concernant la **fourniture d'autres services d'éducation financés par des fonds privés (CPC 929), c'est-à-dire les services autres que ceux considérés comme étant des services d'enseignement primaire, secondaire, supérieur et d'éducation des adultes.**

Dans les cas où la fourniture, par un prestataire étranger, de services d'éducation financés par des fonds privés est autorisée, la participation des opérateurs privés au système éducatif peut faire l'objet de concessions octroyées de manière non discriminatoire. »

³ « Dans tous les Etats membres, les services considérés comme étant des services publics à un niveau national ou local peuvent être soumis à des monopoles publics ou à des droits exclusifs octroyés à des opérateurs privés. Les services publics existent dans les secteurs, tels que les services connexes de consultations scientifiques et techniques, les services de recherche et développement en sciences sociales et humaines, les services techniques d'essai et d'analyse, les services environnementaux, les services de santé, les services de transport et les services auxiliaires de tous les modes de transport. Des droits exclusifs sur ce type de services sont souvent octroyés à des opérateurs privés, notamment à des opérateurs qui ont obtenu des concessions de la part des pouvoirs publics et sont soumis à certaines obligations en matière de service. **Comme les services publics sont souvent présents également au niveau régional, l'idée d'en dresser une liste détaillée et exhaustive par secteur n'est pas réalisable.**

Ces réserves ne s'appliquent pas aux télécommunications et aux services informatiques et connexes. »

s'applique à tous les modes de prestation, à tous les services considérés comme des services publics par les autorités européennes, nationales ou régionales dans tous les secteurs et quel que soit le statut de monopole du service. Elle inclurait dès lors l'éducation, ce qui n'était pas le cas auparavant. Avec quelques votes d'avance seulement, les recommandations refusent l'application de clauses dites de « statu quo » et « à effet de cliquet », qui rendraient impossible tout retour en arrière et contribueraient à accroître toujours plus le niveau de libéralisation. Le Parlement européen appelle à ménager une marge de manœuvre suffisante pour ramener les services d'intérêt économique général sous le contrôle public ; et préserver le droit de l'Union et de ses Etats membres de modifier leur niveau de libéralisation.

4. Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP)

Le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement est un accord commercial global en cours de négociation entre l'Union européenne et les Etats-Unis. Les discussions visent à réduire voire à éliminer les obstacles au commerce des biens et des services, à garantir juridiquement les droits de l'investisseur et à promouvoir la coopération en matière de réglementation. Les négociations sur le TTIP ont été lancées en juillet 2013, et 12 cycles de négociations ont eu lieu depuis lors. Le dernier cycle de négociations s'est tenu à Bruxelles du 22 au 26 février dernier, et deux nouveaux cycles sont prévus d'ici l'été. Si les négociations ont trainé en longueur, les parties ont cependant annoncé un « nouveau départ » en décembre 2014. Officiellement, l'objectif est de conclure ces négociations avant que le Président Obama ne quitte ses fonctions au début de l'année prochaine, même si cette échéance est considérée comme peu réaliste. Le travail préparatoire au profit des négociateurs a commencé en 2011 avec la création par l'UE et les Etats-Unis d'un Groupe de travail de haut niveau sur l'emploi et la croissance. Son mandat consistait à étudier la faisabilité et les avantages potentiels découlant d'un accord commercial global couvrant tous les secteurs. Le groupe de travail a conclu son mandat en recommandant d'initier des discussions formelles.

Le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et Etats constitue de loin la question la plus controversée. Les détracteurs du RDIE soulignent que les sociétés démocratiques modernes ont développé différents moyens de séparation des pouvoirs (assemblée législative, gouvernement et tribunaux). Le RDIE, en revanche, concentre ces pouvoirs. Il offre aux commissions d'arbitrage les moyens de revenir sur toutes les décisions d'une assemblée législative, d'un gouvernement ou d'un tribunal. Il ne respecte pas la séparation des pouvoirs, n'englobe aucune garantie institutionnelle fondamentale d'indépendance judiciaire, et met à mal le processus décisionnel démocratique. En mars 2014, la Commission européenne a organisé une consultation publique sur le RDIE dans le cadre du TTIP. Le 13 janvier 2015, la Commission européenne a publié son [rapport](#) sur la Consultation publique sur le règlement des différends entre investisseurs et Etats dans le cadre du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement. Ce rapport présente une analyse de près de 150.000 réponses reçues dans le cadre de la consultation publique, dont 97 pour cent se sont révélées contre l'inclusion du RDIE dans le TTIP – ou plus généralement contre le TTIP. La Commission européenne a proposé la mise en place d'un système juridictionnel des investissements dans le cadre du TTIP. Cela implique l'instauration d'un système juridictionnel public des investissements, composé d'un tribunal de première instance et d'une cour d'appel, afin de remplacer le mécanisme actuel de RDIE dans le cas du TTIP. Si cette proposition constitue une amélioration par rapport au mécanisme actuel de RDIE, ce système juridictionnel ne sera cependant proposé qu'aux investisseurs étrangers, et ces derniers se verront ainsi accorder des droits spéciaux. Il semble en outre peu probable que les Etats-Unis acceptent cette proposition.

La [Déclaration du Comité syndical européen de l'Éducation \(CSEE\)](#) sur la protection des investissements dans les accords commerciaux de l'UE souligne que le RDIE est un mécanisme imparfait et contradictoire



par rapport à ce règlement, dans la mesure où il limite précisément le droit de réglementer. Le document soulève en outre certaines inquiétudes au regard du secteur de l'éducation. Les investisseurs privés pourront se servir du RDIE pour mettre en cause toute norme en matière de qualité et d'accréditation qui, selon eux, constitue une « entrave déguisée au commerce » ou « une astreinte commerciale plus lourde que nécessaire ». Comme le souligne la Déclaration du CSEE : « Ces normes sont essentielles pour garantir la qualité de l'enseignement et c'est pour cette raison que le RDIE présente des risques significatifs pour le secteur de l'éducation et la prise de décision démocratique en général ». Pour de plus amples informations sur les problèmes engendrés par le RDIE, veuillez consulter l'étude [*« Modalities for investment protection and Investor-State Dispute Settlement \(ISDS\) in TTIP from a trade union perspective »*](#) (Modalités relatives à la protection des investissements et au Règlement des différends entre investisseurs et Etats (RDIE) dans le TTIP, sous la perspective des syndicats, en anglais).

Au cours du cycle de négociations qui s'est déroulé en juillet 2015, les débats se sont portés sur un nouvel ensemble d'offres de services. Les négociations sont toujours en cours. Le rapport de la Commission européenne relatif au dernier cycle de négociations mentionne que les questions de suivi liées à l'accès aux marchés ont fait l'objet d'un court échange, et qu'il a été reconnu que certains services, dont les services publics, « jouaient un rôle spécial pour les citoyens ». L'UE et les Etats-Unis n'ont pas réussi à s'accorder quant à la nécessité ou non d'adopter une approche de liste. Les Etats-Unis utilisent habituellement une approche de liste négative, tandis que l'Union s'appuie généralement sur une approche de liste positive. Cependant, l'offre de services de l'UE repose sur une approche hybride, composée d'une liste négative au regard du traitement national, et d'une liste positive pour l'accès aux marchés. Si la Commission européenne a publié sa dernière offre de services le 31 juillet 2015, elle annonce toutefois que la majorité des changements sont attendus plus tard, au cours des négociations. L'accord-cadre sur l'offre de l'UE couvre un très large éventail de services. Or, ce texte ne prévoit aucune référence à une quelconque exception du champ d'application de l'accord concernant les services publics ou les services d'intérêt général. Les exceptions ne s'appliquent qu'au pouvoir gouvernemental, ce qui n'est pas pertinent pour protéger les services publics tels que l'éducation. L'accord-cadre mentionne à plusieurs reprises que les mesures ne doivent pas « être plus contraignantes que nécessaire ». En outre, cette offre de services inclut trois annexes. Les Annexes 1 et 2 appliquent l'approche de liste négative, tandis que l'Annexe 3 adopte l'approche de liste positive. La réserve relative à l'éducation publique (voir la note de bas de page 2) constitue une meilleure définition que celle de l'AGCS. Cependant, la protection risque d'être toujours limitée, dans la mesure où elle figure dans les annexes et non pas au sein même de l'accord-cadre. L'inclusion d'une dérogation dans l'accord-cadre s'appliquerait aux annexes et à toute révision ultérieure et générerait une bien meilleure protection des services publics, dont l'éducation.

Le TTIP entend inclure une coopération réglementaire importante intégrant de nouvelles règles, normes et procédures dans un certain nombre de domaines non couverts par les autres accords commerciaux. Il a également été proposé d'établir un organisme de coopération réglementaire. Cet organisme réunirait des représentant(e)s des autorités de réglementation des Etats-Unis et de l'UE, en vue de contrôler la mise en œuvre des engagements et de fixer de nouvelles priorités pour la coopération réglementaire, notamment le développement conjoint de futures réglementations. D'après la Commission européenne, les négociateurs définiront le cadre d'une telle coopération réglementaire, tandis que les personnes chargées des réglementations effectueront le « travail technique ». Quoi qu'il en soit, cette proposition implique que le Conseil de coopération devra évaluer tant la nouvelle législation que les actes non législatifs. La coopération réglementaire pourrait entraîner d'importantes répercussions sur le secteur de l'éducation, dans la mesure où elle entend couvrir les exigences en matière d'autorisation, de licence et de qualification.



Le Parlement européen a adopté à une large majorité ses [recommandations sur le TTIP](#) le 8 juillet 2015. Si la Commission du commerce international était chargée de l'élaboration des recommandations, 14 autres commissions ont participé au processus.

5. Partenariat transpacifique (PTP)

L'Accord de partenariat transpacifique (PTP) est un accord global sur le commerce et les investissements, couvrant 40 pour cent de l'économie mondiale. Le PTP a été conclu le 5 octobre 2015, au terme de plus de cinq années de négociations secrètes. Le 5 novembre 2015, le texte intégral sur le PTP a été publié. Le [texte final vérifié juridiquement sur le PTP](#) a été rendu public le 26 janvier 2016. Cet accord implique les 12 pays suivants : l'Australie, Brunei, le Canada, le Chili, les Etats-Unis, le Japon, la Malaisie, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, le Pérou, Singapour et le Vietnam.

D'après l'analyse du texte final, le PTP pose de sérieuses menaces sur le secteur de l'éducation. Tout d'abord, il ne mentionne aucune dérogation spécifique pour l'éducation, exposant ainsi le secteur à un plus grand risque de privatisation et de commercialisation, et menaçant également la réalisation d'un enseignement public gratuit et de haute qualité. Le PTP impose également de nouvelles règles restrictives sur la propriété intellectuelle, et inclut le mécanisme controversé de RDIE, qui confère aux investisseurs étrangers des droits exclusifs leur permettant de remettre en cause, devant des commissions d'arbitrage privées, les législations et réglementations nationales qui, selon eux, viennent entraver leurs activités commerciales. Pour en savoir plus, veuillez consulter la [Note d'information de l'IE sur l'Accord de partenariat transpacifique \(PTP\)](#), en anglais.

Il semble peu probable que le PTP soit ratifié par le Congrès américain, et certainement pas avant les élections présidentielles de novembre 2016. Les autres pays participant au PTP risquent également d'attendre le résultat des élections présidentielles américaines.