

Forum de la régulation, Paris, 11 et 12 octobre 2001

Les services publics sont-ils des services ? Quelques éléments autour de l'échangeabilité internationale Le cas de l'éducation

Thomas Lamarche¹

La présente communication propose de réfléchir sur les conditions, formes et enjeux de l'échangeabilité internationale d'un service public particulier : l'éducation. Deux problématiques se croisent :

- la caractérisation des services et des services publics : rapport de service, relation de service, nature collective, interpénétration avec une logique publique...
- la régulation des rapports internationaux : round d'ouverture des services à l'OMC (Accord Général sur le Commerce des Services-AGCS), stratégie de globalisation des firmes ...

L'économie des services publics connaît de profondes mutations dans lesquelles on retrouve trois caractéristiques de la crise du fordisme et du post-fordisme : tertiarisation, déréglementation, mondialisation.

Le processus d'unification du marché des services en réseau dans la construction européenne, constitue un cas d'école de la création de l'échangeabilité. La construction réglementaire de l'ouverture des services publics à la concurrence introduit une dimension *produit* dans la définition de ce que l'Europe en général et la France notamment considèrent au moins depuis un siècle comme des services publics. La définition par le *produit* ou par la production de service privilégie l'interaction entre producteur et consommateur. La réglementation dans le domaine des télécommunications et de la poste montre comment la dimension *ouput* est devenue essentielle dans la définition du service. Cela conduit à une " normalisation de l'activité des services publics en réseau " (Henry, 1997). Ainsi le service (public) en réseau n'est plus tant un rapport social faisant intervenir une dimension publique qu'un rapport de clientèle (Lamarche, 2000b).

Cette minimisation de la dimension publique et collective du service public est une conséquence du processus déréglementaire ; c'est aussi une condition de l'échangeabilité.

A cela s'ajoute la particularité de la relation de service fondée sur la co-production (de Bandt et Gadrey, 1994). La localisation de la relation de service est une condition de l'échangeabilité des services. Le passage d'une logique d'exportation de biens à une logique d'Investissements Directs à l'Etranger (IDE) accompagne la tertiarisation de l'activité des firmes multinationales : les services se produisent pour l'essentiel là où ils se consomment, transformant les logiques d'internationalisation du capital (Veltz 1996, Chesnais 2000).

Les questions de spatialisation des activités de service connaissent, notamment pour les deux secteurs visés plus récemment par les négociations AGCS (éducation et santé), de nouveaux développements liés à l'accessibilité à distance et à différentes formes d'automatisation/matérialisation liées aux Technologies de l'Information et de la Communication (TIC). Les acteurs dominants trouvent dans les TIC un procédé d'internationalisation complémentaire à l'IDE et à l'exportation. Différentes modalités d'offre

¹ Université Lille 3, lamarche@univ-lille3.fr

de services à distance peuvent ainsi favoriser la mise en concurrence sectorielle ou favoriser l'individualisation de services collectifs comme on le retrouve dans la relation de service par *média* interposé (téléphone, Internet, bornes interactives.). D'où une transformation de l'usage et de l'organisation de la production de services.

La construction d'une échangeabilité des services s'intègre à une compréhension plus générale d'une " nouvelle régulation de la mondialisation " (Michalet, 1999). La dissipation de la place et du rôle des Etats-Nations, associée à une crise budgétaire longue, participe d'une dépublicisation des services publics. Conjointement de nouvelles formes de prise en charge de la demande permettent aux acteurs de sortir de la sous-profitabilité qui a longtemps justifié l'intervention publique par la réglementation ou par la prise en charge directe. Des gisements de profits apparaissent pour les opérateurs qui pratiqueraient l'écémage de ces marchés nouvellement segmentés. Cette configuration connue dans les services publics en réseau se reproduit plus au cœur de l'Etat.

1. Les services, stade avancé de la mondialisation

L'internationalisation des services s'insère dans une réflexion sur les liens entre territoires, organisation politique & sociale et structure productive. On distingue trois grande phases : internationale, multinationale, puis mondiale.

De la période pré-capitaliste jusqu'au fordisme, l'Etat-Nation est structuré sur un territoire à partir duquel des relations internationales s'exercent entre Etats ou entre commerçants.

Avec les années 1960 s'ajoute une dimension multinationale. Elle révèle un transfert de pouvoir des Etats vers les firmes (stratégies d'investissement et de localisation).

La mondialisation, qui constitue l'étape en cours est marquée par le primat de la logique financière, le déclin des Etats-Nations comme pôle structurant de la régulation économique et la dissipation des ancrages nationaux des firmes. A la déréglementation succède la déterritorialisation.

Les regroupements territoriaux (Union Européenne, ALENA...), les instances internationales (OMC...) forment des espaces de réglementation partenaires et en rivalité qui sont confrontés à des régulations privées : fonctionnement internes des firmes, marché oligopolistique...

1.1 Les formes de la mondialisation du capital dans une économie de services

Les modes d'extension internationale des services ne peuvent pas se baser sur les formes d'exportation qui caractérisent la commercialisation des biens.

Depuis Richardson (1987), on s'accorde sur l'existence de quatre formes d'échange international de services. Ces quatre modes de fourniture se retrouvent dans l'AGCS (pour plus de détails, voir par exemple Boillon, 2001) :

- La prestation transfrontalière (mode 1) : la prestation passe la frontière. Le fournisseur est situé dans un pays A, l'utilisateur dans un pays B. Ce mode est particulièrement en jeu dans la consommation de services en ligne ou « à distance ».
- La consommation à l'étranger (mode 2) : le client passe la frontière. Un utilisateur d'un pays A se rend dans un pays B (expatriation pour suivre des études). Marché estimé à 130 milliards de francs pour les étudiants étrangers finançant leur études (selon Edufrance).

- L'établissement (mode 3) : le prestataire s'implante dans le pays où il souhaite offrir un service. Ce mode induit un flux important d'IDE et se trouve illustré par le développement de la franchise.
- Le mouvement temporaire de personnes physiques (mode 4) : un individu se déplace (temporairement) depuis un pays A vers un pays B pour y assurer une prestation de service (missions...).

Le fournisseur de services à l'étranger peut localiser le capital, le travail et le client de très nombreuses façons. Variable selon les catégories de services, la nature de la production induit dans la plupart des cas une synchronisation entre certains éléments de la production et de la consommation des services. Les services se distinguent des biens dont on connaît les caractéristiques « en sortie de chaîne » et qui peuvent dès lors être distribués par un tiers, le distributeur, sur un autre territoire. Le fonctionnement industriel permet de caractériser une géographie de la production et une géographie de la distribution, cela lié par des systèmes de transport et d'export. Mais cette vision n'a de sens que dans une approche strictement matérialiste des biens, ce qui ne permet pas d'envisager les hybridations biens-services, qui fondent de plus en plus couramment les offres.

Une production strictement industrielle peut ne s'intéresser qu'à la localisation de trois composantes essentielles :

- la conception-gestion : RD, marketing-design-publicité, protection juridique des brevets & marques et fonctions de contrôle des composantes externalisées... ;
- la production (en phase d'externalisation) qui peut être multi-localisée en fonction des avantages concurrentiels des territoires ;
- la distribution auprès des différents bassins de population. Elle peut être intégrée ou déléguée aux grands réseaux de distribution.

Dans la production de services, la simultanéité production-consommation induit des stratégies de localisation particulières. On a ainsi noté le flux des IDE comme un indicateur de la présence des ETN sur les lieux de consommation des services (Chesnais, 1997). La conquête des marchés internationaux de services par des grands groupes suppose des investissements locaux.

Le rythme et l'enjeu financier des fusions-acquisitions au milieu des années 1980 est un indice supplémentaire de l'internationalisation des services. La stratégie de conquête des ETN ne se conçoit plus exclusivement dans une logique de domination par les coûts dans des industries de volume, mais relève aussi de la différenciation de la production.

1.2 Les formes de la mondialisation du travail

Depuis les travaux d'Eiglier et Langeard (1987) et de Bandt et Gadrey (1994), la répartition des fonctions et charges entre le *back office* et le *front office* offre une représentation intéressante de la production de service. La relation de service qui se crée lors des interactions des clients avec le personnel au contact et/ou les supports physiques contient une composante relationnelle qui induit différentes formes de coproduction impliquant l'utilisateur.

La mise en œuvre du travail directement lors de la production de service en contact avec le consommateur conditionne la localisation des personnels au contact. L'internationalisation des services a conduit les firmes à envisager différentes alternatives pour gérer localement la relation de service. Pour chaque catégorie de services, il convient ainsi de définir pour le *front office* :

- Les composantes qui ne peuvent relever que de la mise en œuvre directement au contact du consommateur (services induisant une localisation sur la zone d'usage, service à la personne par ex.) ;
- Les composantes qui supposent une synchronisation dans le temps avec le consommateur mais qui ne suppose pas la présence. Ces services connaissent différentes formes de localisation/délocalisation et peuvent résulter d'un travail en ligne (centre d'appel, hot line...);
- Les composantes de la relation de service qui peuvent être matérialisées ou mécanisées (type guichet automatique). Le travail n'a plus ainsi à être localisé sur le lieu de consommation. La diffusion du service suppose une réflexion sur la duplication des guichets automatiques et sur le marketing de l'ergonomie d'interface ;
- Les modalités de la production de régularités dans la qualité de services. La production de procédures de travail est systématisée dans la notion de *servuction* et se trouve formalisée dans les contrats de franchise. Cette fonction d'organisation et de contrôle se situe le plus souvent dans le pays d'origine du capital.

En ce qui concerne la *back office*, la question de la localisation se pose différemment. On devra déterminer :

- Les besoins en « support physique » pour le personnel au contact, ce qui peut impliquer une duplication de ces moyens dans chacun des lieux de production de services.
- Délimitation des frontières visible-invisible. A l'origine, la rationalisation de la production de la relation de service est la motivation essentielle de la servuction. Dans une logique d'extension internationale une part croissante des composantes du service peut être centralisée. Une logique de volume, ainsi qu'une structure de coûts fixes (infrastructure, développement d'une marque mondiale...) conduit à une logique de domination par les coûts.
- La rationalisation/mécanisation de la relation de service passe par un transfert vers la *back office* d'une part de relationnel (cf. Infra).
- L'articulation d'un *back office* mondial (Léo et Philippe, 2000) et de *back office* locaux constitue un rapport de force au sein des firmes de services (autonomie des structures locales, modalité de contrôle...)

Spécifiques du point de vue du capital et du travail, les services le sont aussi quant à la localisation et la protection juridique. Le Système de Comptabilité Nationale des Nations Unies (SCN, 1993) souligne ainsi : « les services ne sont pas des entités indépendantes sur lesquelles il est possible d'établir des droits de propriété. Leur commercialisation ne peut-être dissociée de leur production » (voir Broussolle, 2000).

Le consommateur est un facteur de la production de la relation de service, conduisant à une exogénéité du service pour l'entreprise. Le comportement des clients produit en effet des externalités. Respectivement, et au moins temporairement, le consommateur fait partie intégrante de l'entreprise et du processus de production. Imageant le degré d'implication du client dans la « chaîne » de fabrication, la littérature managériale le qualifie de ressource humaine externe.

2. De l'internationalisation des services à la mondialisation des services publics : quelques éléments à propos de l'éducation

2.1 L'AGCS : construction des conditions de la commercialisation de service public

Logique UE et logique OMC : disparition de la réflexion sur le service public

Deux logiques réglementaires de construction de l'échangeabilité coexistent. L'union européenne a mis en œuvre depuis les années 1980 un processus d'ouverture des marchés des services publics en réseau, en construisant une définition minimale du service public². L'OMC, dans les suites du traité de Marrakech avance sur les conditions de l'ouverture des services publics à la concurrence internationale sans construire réglementairement de définition des services publics et sans envisager de définition de service minimum ou de service universel. Le processus suivi par l'Union Européenne intègre des critères non exclusivement transactionnels alors que l'OMC ne se préoccupe que de commercialisation. L'éducation est un service public³ aux structures économiques très différentes des services publics en réseau. Dans la mesure où le facteur travail domine le facteur capital, il n'y a pas de phénomène économique de monopole. La monopolisation n'a pas eu lieu dans une structure de marché hybride public-privé. Ainsi la commercialisation ne suscite pas de perspectives en terme de régulation des pratiques anti-concurrentielles. La concurrence n'est pas destructrice du marché, elle peut être destructrice du collectif, de l'unité nationale, des externalités positives, mais cela ne relève pas de la réglementation commerciale. Lorsque l'UE orchestre la déréglementation, il y a une réflexion sur les services publics et cela aboutit à la définition de services universels. Pour l'éducation, c'est l'OMC qui orchestre, l'UE est négociateur selon les termes de l'OMC, évacuant ainsi la dimension publique. L'UE n'a plus l'autorité sur cette question, les débats politiques n'ont donc plus leur place.

Lors de sa création l'OMC a été dégagée de tout lien avec l'ONU, alors que le GATT était un organe de l'ONU. L'OMC est de fait totalement dégagée des doctrines et engagements de l'ONU (George, 2001). Il y a ainsi une autonomisation du processus de commercialisation vis-à-vis du « reste » des questions intéressant le monde. D'où une jurisprudence vierge. Ainsi les perspectives globales sur les effets externes (éducation de la population, santé publique) ou les conditions de production (droit du travail, droit de l'homme...) sont évacuées. L'absence d'instance supérieure (exécutive, législative ou judiciaire) susceptible d'encadrer les décisions de l'OMC fait apparaître une différence de construit entre une dynamique communautaire et une dynamique sans communauté (sans cadre politique et avec une dimension exclusivement commerciale).

Etat d'avancement de la commercialisation des services d'éducation

Le cycle de négociation de l'AGCS suppose que les membres de l'OMC s'accordent mutuellement des concessions. Ils « offrent » ainsi différents secteurs à une liste de pays. Formellement cette offre résulte d'un choix des gouvernements. Actuellement l'« offre » de

² On a expliqué par ailleurs les transformations de fond qui s'exerçaient lors du transfert du service public au service universel, Lamarche 2000b.

³ Delamotte (1998), rappelle cependant que « l'école n'est devenu un bien collectif géré par la puissance publique que récemment » .

l'Union Européenne en matière d'éducation ne porte que sur les services d'enseignement privé⁴ (primaire, secondaire et supérieur).

Donc, actuellement il n'y a pas d'engagement formel des services d'enseignement public.

La question qui intéresse la souveraineté nationale consiste à déterminer dans quelle mesure un secteur ou un sous-secteur peut rester protégé. C'est évidemment la question sensible pour les services publics d'éducation. Peuvent-ils être exclus de l'accord ?

L'AGCS exclut dans son article 1.3 les « services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental et qui ne sont fournis ni sur une base commerciale ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs (privés) de services ». Cette exclusion protège les activités qu'un gouvernement souhaite pouvoir assurer en propre. Ne peuvent être exclues du champ d'application de l'AGCS que les activités qui sont *totale*ment financées et administrées par l'Etat⁵. Ainsi l'éducation ne pourra pas être considérée comme un service public car elle est en concurrence et, au moins partiellement, offerte sur une base commerciale. La clause protégeant les services publics ne joue donc pas (de même pour la santé, d'ailleurs).

Plusieurs dispositions et jurisprudences laissent penser que le processus une fois lancé s'auto-entretient et ne peut plus ou difficilement être limité (le coût du retrait conduit à une forme d'irréversibilité).

De plus d'autres dispositions limitent la possibilité d'exclure ou de protéger un sous-secteur vis à vis du commerce ouvert à la concurrence internationale :

- Le traitement de la nation la plus favorisée (NPF) (article 2 §1). Les conditions d'accès au marché doivent être identiques à celle accordées à la nation la plus favorisée.
- Le contrôle de la concurrence déloyale que pourraient mener les services publics envers les services privés dans un secteur « offert ». L'article 15 autorise tout membre considérant qu'une subvention accordée lui est préjudiciable à engager une procédure devant l'ORD (Organe de Règlement des Différends). Dans ce cas, un Etat peut être contraint de subventionner dans une même mesure les services privés et les services publics.
- L'accord impose un traitement d'égalité entre les entreprises nationales et étrangères, ce qui imposerait à un Etat de subventionner **tous** les opérateurs au même niveau (articles 16 et 17).
- Finalement l'ensemble des lois, règlements et décisions gouvernementales susceptibles de restreindre l'action des entrants est visée par l'AGCS. Ainsi, l'article 31 énumère les barrières potentielles à l'établissement d'une présence commerciale : contrôle des accréditations (pour limiter la délivrance de diplôme par des institutions étrangères), exigences de nationalité pour le recrutement d'enseignant...⁶

Ces différentes clauses rendent impossible l'action de l'Etat non seulement dans un secteur offert mais aussi dans un secteur concurrençant un secteur offert. Les entrants sont en mesure d'attaquer l'action de l'Etat qui nuit à la loyauté de la concurrence. Or la jurisprudence de l'ORD est claire : elle n'a donné raison qu'une seule fois à un Etat face à un plaignant privé⁷.

⁴ De plus la France exclut le « mode 4 », en effet l'offre comporte une dimension sectorielle et une dimension modale (possibilité d'exclure un secteur et/ou un mode de fourniture).

⁵ (Art.1). Les services comprennent tous les services de tous les secteurs, sauf les services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental (§3b).

⁶ Dans l'état actuel des négociations, la France maintient une condition de nationalité pour l'enseignement primaire et secondaire.

⁷ Rainelli montre que l'action de l'ORD permet une certaine forme d'efficacité, en revanche les mesures prises posent des questions en terme de justice (*L'OMC et la régulation des échanges internationaux*, ARC2, mars 2001).

L'AGCS conduit les pays à prendre des engagements quasi-irréversibles. L'article 31 impose au membre souhaitant se rétracter des compensations et obligations qui rendent le retrait pratiquement impossible. David Hartridge, Directeur de la division des services à l'OMC affirmait d'ailleurs en 1997 que l'accord rend les engagements irréversibles⁸.

Les puissants acteurs de la libéralisation

La motivation des négociateurs sur l'ampleur de l'ouverture est claire, c'est une ouverture totale des services.

C'est ce qui ressort notamment des propos de Pascal Lamy, commissaire européen pour le commerce et, à ce titre, négociateur de l'AGCS⁹. On peut ainsi citer son souhait d'arriver à un accord global (*big deal*) quitte à assumer des sacrifices (cité par George, 2001).

Le FMI et la banque mondiale, sans intervenir de façon directe dans la négociation en ont cependant créé les conditions favorables dans certains pays du sud. La politique d'ajustement structurelle a conduit à une réduction des dépenses publiques, particulièrement sensible dans l'enseignement supérieur. L'état de délabrement de l'enseignement, ainsi que la charge de la dette crée les conditions d'un recours accru à l'investissement international privé¹⁰.

Les regroupements d'industriels ont trouvé des positions fortes dans les négociations ainsi qu'auprès de l'Union Européenne. C'est le cas notamment du *Forum des Services Européens* – FSE regroupant 80 firmes européennes de services, créé par Leon Brittan alors commissaire européen au commerce, de l'*European Roundtable of Industrialists* – ERT, et de *Global Alliance for Transnational Education* -GATE, présidée par le PDG d'une université virtuelle privée et co-organisateur du premier marché mondial de l'éducation de Vancouver en 2000¹¹. On a vu précédemment avec Krugman que les firmes sont au cœur de la multinationalisation, leur implication dans l'AGCS en atteste.

Cependant il ne s'agit pas d'un jeu contre les Etats. En effet les négociations sont menées par les représentants des gouvernements (et de l'UE directement). Et la France, 2nd exportateur mondial de service éducatif, a un intérêt commercial à « offrir » ce secteur à l'échange (Monteux, 2000). De fait le système fonctionne sur une base de réciprocité : pour accéder aux marchés des différents pays, il convient en échange d'ouvrir son propre marché. La stratégie d'exportation, portée notamment par Claude Allègre, alors Ministre de l'éducation nationale, avec la création en 1998 du GIE Edufrance dont la fonction est de vendre les formations françaises dans le monde, conduit à l'ouverture du marché français.

2.2 Favoriser l'échangeabilité des services d'éducation

Libéralisation d'un secteur dominé par le facteur travail

La libéralisation des services publics en réseau avait pour but de favoriser l'internationalisation du capital, de la production et de la commercialisation de ces services.

⁸ Cité par Susan George (2001), Hartridge c'est toutefois rétracté sur le sujet depuis...

⁹ Voir sur ce point les vigilants commentaires d'ATTAC, www.attac.org.

¹⁰ Cf. le rapport « Le financement et la gestion de l'enseignement supérieur : l'état des réformes dans le monde » par le département Education de la Banque Mondiale (cité par Monteux, 2000).

¹¹ Pour plus de détails, voir Laurence Kalafatidès, « Education : vers la privatisation des écoles ? », *L'écologiste*, vol 2-n°1, printemps 2000.

La construction réglementaire a ainsi répondu à une pression des entrants potentiels, ce qu'atteste le pouvoir des oligopoles dans des secteurs devenus profitables. L'apparition de zones de rentabilité constitue le motif essentiel de ces transformations sectorielles également dans le cas de l'éducation.

Les structures de coûts et les formes de l'accumulation du capital dans les services en réseau font apparaître quelques caractéristiques (rendements croissants, coûts fixes voire coûts irrécupérables, externalités...) que l'on ne retrouve pas dans l'éducation. En effet la teneur en capital est faible alors que la teneur en travail est forte (Delamotte, in Moeglin 1998) ; l'existence d'éventuels monopoles nationaux répond à des critères politiques et culturels et non à des critères de monopole naturel ; si les externalités sont fortes elles ne sont pas en mesure de déboucher sur des effets de club (constitutif de monopoles) mais ont plutôt des effets sur la nation (que l'on s'intéresse à la connaissance commune ou à l'efficacité du travail). Le secteur de l'éducation est généralement hybride public-privé, l'offre privée étant elle-même concurrentielle, ce qui place ce secteur en dehors des problématiques des théories du monopole. Ce que l'OMC considère comme entrave à la concurrence n'est donc pas lié à la « micro »-économie du secteur, mais à sa réglementation provenant de décisions politiques. La libéralisation des services publics en réseau a focalisé sur la question des infrastructures et des coûts fixes, principaux obstacles à la concurrence, car facteur de domination par les coûts. Pour l'éducation on peut considérer le salaire (le salaire des enseignants) comme un quasi-coût fixe (cf. Patrice Grevet, 2001 en Référence à Walter Oi). Cette hypothèse est développée pour le secteur comme pour la production de connaissance en général. Le coût du travail constitue la part la plus importante des charges portées par les institutions éducatives. Dès lors le processus de commercialisation s'attaque plus à la part de travail qu'aux modalités de production des infrastructures.

Traitant des modifications du secteur, et notamment de la rationalisation du travail, le SIF (Séminaire Industrialisation de la Formation, voir Moeglin, 1998) considère que les transformations conduisent à une **industrialisation de la formation**. La notion d'industrialisation, qui fait l'objet d'intenses discussions¹², se justifie par la présence de différents processus : rationalisation de la production, mécanisation, division du travail, substitution capital travail (en référence à Weber, Perroux et Mintzberg) (Moeglin, 1998).

Le poids du travail dans la structure des coûts supportés par l'éducation, la rigidité organisationnelle qu'induit le modèle présentiel et le caractère faiblement contrôlable de la « relation de service » éducative poussent le management public à focaliser sur les moyens de la « rationalisation professionnelle » (Gadrey, in Fichez, 1994).

Le SIF inscrit cette rationalisation dans un « mouvement beaucoup large amorcé depuis la première révolution industrielle et poursuivi (...) depuis » (Tremblay, in Moeglin, 1998). Dès lors ce processus ne touche plus seulement la profession mais constitue un changement qui est un mode d'industrialisation de la formation. Ce dernier phénomène est qualifié par Gadrey de « rationalisation industrielle ».

Redéfinition des frontières du service

La commercialisation accrue, notamment internationale, induit une pression aiguë sur le travail et l'organisation de la profession. En effet l'enseignement tend à être exercé dans un cadre concurrentiel et les nouveaux opérateurs ne sont pas liés par des statuts publics comme

¹² Discussions pluridisciplinaires entre sociologues, économistes, spécialistes des sciences de l'éducation et des sciences de l'information et de la communication.

ceux qui encadrent actuellement le travail enseignant dans de nombreux pays. Cela a deux séries de conséquences :

- Tentative de diminution du recours au travail en volume, ce qui conduit à favoriser l'automatisation, la mécanisation et le self-service.
- Attaque des statuts et conditions de la mise au travail des enseignants : faire travailler plus ; faire travailler sans statut ; contrôler le travail.

Par anticipation de la concurrence, la rationalisation devient une préoccupation accrue du management public.

La gestion de « l'inflation d'apprenants face à une pénurie relative d'enseignants » (ou au moins son coût croissant) conduit depuis l'après guerre à de nombreuses expériences de mécanisation et d'automatisation de l'éducation (Burnier, 2000). Les « prestataires » d'éducation suivent un objectif en terme de coût (de type économies d'échelle et de variété) en reconfigurant l'offre dans un secteur à forte teneur en travail. Un trait décisif de ces expérimentations consiste à « mettre en boîte » des contenus éducatifs en réduisant ainsi la dimension relationnelle.

Dans cette perspective s'inscrit le flux de discours valorisant la Formation A Distance (FAD), l'auto formation, le travail en ligne... C'est le cas du rapport Bangemann (1994) qui focalise sur les questions de coûts et présente le multimédia éducatif comme une solution en faisant primer la technologie sur le présentiel¹³.

Cette reconstruction de l'éducation déplace les frontières entre le *back office* et le *front office* : il s'agit de redéfinir les charges supportées par les différents « acteurs » de la prestation dans une dynamique de réduction des coûts.

Report sur l'usager et report sur les supports sont autant de moyens de limiter le recours au travail direct.

Les mises en ligne et mises sous supports divers (papier puis électronique) reportent sur l'usager une part du travail, axant dès lors le service sur du *self service* et de l'autodidaxie. Or le *self service* présuppose l'autonomie de l'apprenant, alors que l'éducation considère en général l'autonomie de l'apprenant comme une finalité (Moeglin, 1998, p.123).

La formation à distance fait miroiter la réduction des coûts directs en travail par transfert du *front office* vers le *back office*. Cependant les expériences montrent que ce *back office* contient une forte part de travail, le transfert de la relation présenteielle à de la relation en ligne n'évacue pas complètement la charge de travail (tutorat, questions-réponses, animation du site..., voir Fichez, 2001). Mais l'objectif de réduction des coûts peut être atteint car le recours au travail n'est plus encadré par les mêmes normes. La « relation de service médiatisée » n'est plus (plus seulement) assurée par des MCF et Professeurs mais par des tuteurs aux statuts indéfinis, ce qui permet une réduction de coût¹⁴. La FAD offre de nombreuses configurations entre un *self service* complet, qui se rapproche du fonctionnement éditorial (un étudiant et son livre ou son CDROM), et un *back office* dans lequel l'enseignant assure une prestation personnalisée.

S'il y a rationalisation de la relation de service et transfert vers le *back office*, il est cependant nécessaire de ne pas confondre le déplacement de la frontière *back-front* avec une réduction du facteur travail. Patrice Grevet propose de caractériser les services de formation en

¹³ Bangemann, cité par Moeglin, 1998, p.63.

¹⁴ Les craintes des enseignants vis à vis de leur statut attaqué sont clairement présentes dans différents argumentaires anti-mondialisation, comme sont présents les syndicats des services publics en réseau dans la défense du Service Public.

articulant Travail Vivant (TV) et Ressources Informationnelles Objectivées (RIO) (Grevet, 2001), dépassant ainsi les questions de séparation bien/service et d'articulation *back-front*.

Le TV est mobilisé dans deux grandes catégories de tâches : la relation d'enseignement d'une part et la gestion des formations d'autre part. Le TV fait référence à la partie de travail qui est enrôlée par et lors des formations, mais cela ne se réduit pas à du *front* (relation d'enseignement) car une dimension *back* existe (administration, maintenance des sites...).

Les RIO sont l'ensemble des ressources (par exemple un cours sur un poly ou sur un serveur, un CDROM éducatif) et des moyens techniques d'y accéder (autant le serveur d'un campus virtuel que les salles de classe). Ces RIO connaissent un régime de coût fixe (en partie irrécouvrable) essentiellement issu de la production de **l'original**. Le coût est révélé avant toute vente puisque la quasi-totalité du travail doit être mis en œuvre pour créer l'original. La reproduction est quasi-gratuite, le coût du réseau informatique comme de la reproduction sur supports numériques étant quasi-fixe (Grevet, 2001).

L'articulation entre TV et RIO dans la conception du service éducatif est essentiel pour appréhender l'économie des coûts et comprendre la nature de la relation de service. Le possible report du TV sur des RIO diminue la part du facteur travail et les RIO peuvent être développées selon un modèle éditorial. Les entrants potentiels sur le marché, qui basent leurs compétences sur la maîtrise des contenus, savent gérer un modèle éditorial avec économie d'échelle et domination par les coûts (système de best-seller mondiaux...).

2.3 Fragmentation de l'éducation : l'accent porté sur les demandes individuelles

Trois types d'évolution déconstruisent le secteur de l'éducation : la rationalisation, l'automatisation et l'attention accrue portée à la demande individuelle.

La rationalisation de la production suscite une formalisation du travail qui induit une mise à plat des différentes opérations mises en œuvre par les salariés.

L'automatisation suppose de définir précisément ce qui intervient dans la prestation pour pouvoir l'intégrer sur différents supports : les contenus, les modes d'intervention de l'enseignant, les types d'interactions... La mise en place de campus virtuels est l'occasion, autant pour l'enseignant que pour les concepteurs de formation, de repenser la logique de l'apprentissage (cf. Lamarche, 2000a).

Ces tendances poussent à la fragmentation de l'éducation en une addition de services (Zarifian, 2000) ou d'opérations (Grevet, 2001). Chacune des opérations particulières permet de créer de la valeur pour tout ou partie des usagers. A la co-production s'ajoute une co-conception (Hatchuel, in de Bandt et Gadrey, 1994) selon une logique d'assemblage d'opérations pouvant être routinisées. La valeur résulte d'une relation entre ce qui est attendu, ce qui est réalisé (effets produits) et le mode d'obtention (prestation), d'où une infinie variété d'articulations valeur d'usage/valeur d'échange (Zarifian, 2000). La déconstruction de l'éducation en une somme de services agencables est une traduction mercatisée de cette subjectivité du service, dans une logique d'individualisation.

Cette mercatisation constitue le troisième facteur déstructurant l'éducation et renforce la domination d'une conception individuelle de la demande. La tension concurrentielle entre formations, quelle soit réelle ou anticipée par les acteurs, se traduit par une attention portée aux demandes individuelles, alors que jusqu'à présent était privilégiée une caractérisation centralisée de la demande. Au service public d'éducation sont fixées des missions qui ne correspondent pas à une réponse à des clients, mais constituent un fonctionnement normatif, caractéristique de l'approche descendante de l'administration.

Ce retour vers l'individu s'inscrit dans une tendance générale à privilégier la fonction gestion de la demande.

Faire primer la demande individuelle privilégie une analyse individualiste (micro-économique notamment) dans laquelle la formation valorise le capital humain de celui qui en bénéficie ; le consommateur est en phase d'investissement, éventuellement intergénérationnel (cf. la filiation Beckerienne). Les choix en matière d'éducation relèvent de l'initiative et de la rationalité individuelle ; la formation n'aboutit plus à des qualifications reconnues dans des grilles (salariales notamment) mais à des compétences (validées individuellement, au mérite) (Monteux, 2000).

Cette prise en compte de la demande dans un contexte concurrentiel renforce une logique de **segmentation** des clientèles en vue de discerner des marchés solvables¹⁵.

Une mercatisation de l'enseignement (pour l'instant essentiellement visible en France dans l'enseignement supérieur) induit un développement des fonctions commerciales, mais joue aussi sur les pratiques d'enseignement. Ce faisant l'éducation renoue avec une caractéristique essentielle des services : l'intégration d'une fonction distribution par l'ensemble des personnels au contact. La littérature managériale rappelle que tous les personnels sont des vendeurs potentiels, car le service, à l'inverse du bien, intègre la fonction distribution. En *front office* l'enseignement peut-être soumis à des charges de type relation clientèle, et en *back office* la qualité de l'adaptation de la prestation viendra de la connaissance de ses besoins (systèmes de CRM)

Le passage d'une logique de service public défini normativement à un service dédié à une clientèle transforme les conditions de l'**évaluation**.

Différentes composantes participent chacune d'une évaluation des formations. Les instances du ministère évaluent et habilitent les formations, les employeurs entérinent des compétences. Le primat du marketing relationnel et la mercatisation des services publics favorisent la notion de satisfaction (finale) et favorise l'expression d'une évaluation par l'usager-client.

Jusqu'à présent l'éducation se trouvait majoritairement dans le modèle Exit, Voice, Loyalty, décrit par Hirschman (1970). Le développement de la concurrence renforce la composante Exit et celui de la relation de service donne une forme à la parole de l'usager-client.

Le pouvoir accordé au client dans une relation de service conduit à une transformation du rapport salarial. Le client assure une fonction quasi-hiérarchique de contrôle du travail. La contrainte client crée une forme d'alliance tacite client-manager et façonne de nouvelles conditions de mise en œuvre de la relation de service.

La temporalité de l'évaluation joue aussi. Une évaluation/validation sur le long terme (type habilitation des formations) coexiste avec une évaluation par le marché du travail (sachant que l'évaluation sur le long terme la prend en compte) et avec une évaluation par les usagers –apprenants. Les sanctions exercées par ces différents niveaux sont cependant de nature radicalement distincte, mais contribuent à façonner l'identité du service

Conclusion

Vers une évacuation du collectif : des services sans service public

La valorisation de la composante individuelle dans un contexte concurrentiel et la limitation des marges d'action des gouvernements gomment la dimension collective de l'éducation.

L'AGCS réduit les services à leur nature de marchandise et privilégie une perspective exclusivement transactionnelle qui nie non seulement les particularités de la relation de service (Reboud, 1997), mais qui fait aussi disparaître la dimension publique qui incarne un

¹⁵ Cet écrémage n'est cependant pas nouveau (écoles de commerce en France, universités aux Etats-Unis).

service à la collectivité. La démarche de l'OMC vise une simplification des services en des prestations marchandisables, reproductibles et interchangeable sans effets externes.

Considérer l'éducation en strict terme de produit nie les différentes valeurs produites pour ne privilégier que l'appréciation individuelle. Ainsi l'éducation comme système de reconnaissance, de reproduction (Bourdieu, 1989) ; mais aussi l'ensemble des externalités qui contribuent à un bien collectif ne sont pas pris en compte.

Non seulement les implications sociales et culturelles sont importantes mais les usagers eux-mêmes n'ont pas une exclusive appréhension marchande de l'éducation. Gadrey (in Fichez 1994) montre que les étudiants peuvent accorder une valeur selon chacune « des cités » de Boltanski et Thévenot ; les cités industrielle et marchande ne sont pas les seules références.

Concernant les services d'éducation on retrouve des éléments similaires à ce que nous avons décrit pour les services publics en réseau : changement technologique, redéfinition de l'intervention de l'Etat, mercatisation de l'offre tendent à réduire les implications sociales du service au profit des seules implications individuelles : ce que l'on a décrit comme un glissement d'un rapport social de service à une (simple) relation de service.

Les négociateurs de l'accord répètent à l'envi qu'il n'y a pas d'engagement des services publics d'enseignement ; cependant en interdisant l'élaboration de mesures contraignant le capital, l'AGCS bloque l'action des Etats et des collectivités locales. C'est donc la conception centralisée de l'enseignement qui est rendue impossible, car les mesures qu'elle suppose conduisent à établir des barrières à la concurrence internationale. Par ailleurs les subventions accordées aux services publics, pourront être attaquées comme introduisant une concurrence déloyale, car services publics et privés sont, évidemment, en concurrence.

Le système de reconnaissance des diplômes peut progressivement glisser d'une organisation centralisée et publique à une pluralité de systèmes de reconnaissance privée. La croyance en un lien éducation-emploi-revenu deviendrait centrale ; et la valeur des diplômes ne reposerait que sur des labels ou reconnaissances privées, alors qu'existe actuellement un double système de reconnaissance ex ante par l'Etat et ex post par le marché du travail). Cela fait de l'employabilité un critère de valorisation dominant.

Deux scénarios coexistent :

- La disparition du service public, et au delà de l'intervention directe de l'Etat dans le secteur (car rendu incapable de subventionner et de contraindre).
- Le cantonnement du service public aux situations non-solvables. C'est la position que l'on retrouve dans certains documents de l'ODCE : « les pouvoirs publics n'auront plus qu'à assurer l'accès à l'apprentissage de ceux qui ne constitueront jamais un marché rentable »¹⁶.

L'application de l'AGCS au domaine de l'éducation tend à rendre impossible une politique de solidarité nationale et de réduction des inégalités. Les territoires et leur gouvernement sont de plus en plus réduits à une politique d'attraction du capital, visant à créer des avantages concurrentiels localisés. Le long débat public-privé est dépassé : c'est l'existence même d'un enseignement public qui peut-être remis en cause pour entrave à la concurrence, et au-delà le pouvoir des Etats à agir sur l'éducation.

¹⁶ *Adult learning and technology*, in OECD Countries, 1996, cité par Laurence Kalafatidès, op. cit.

Bibliographie

- de Bandt J. et Gadrey J. (1994), *Relations de service, marchés de services*, CNRS Editions, (Coll. Recherche et entreprise).
- Boillon A., *Document d'information sur l'AGCS*, Secrétariat d'Etat au commerce extérieur, 12 mai 2001.
- Boltanski L. et Chiapello E., *Le nouvel esprit du capitalisme*, nrf essais, Gallimard, 1999.
- Bourdieu P., 1989, *La noblesse d'Etat, grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Editions de Minuit.
- Boyer R. *La théorie de la régulation une analyse critique*, La découverte, 1986.
- Broussolle D., « La distinction biens-services est-elle encore utile ? », *Conférence Economie et socio-économie des services*, Lille Roubaix, 22-23 juin 2000.
- Burnier M., « D'échec en échec jusqu'au succès ? 35 de projets d'EAO », *Terminal* n°83, 2000, pp 15-32.
- Chesnais F., *La mondialisation du capital*, Syros, 1997.
- Deceuninck J., Fichez E. *Industries éducatives. Situations, approches perspectives*, Collection UL3, Université Lille3, 2000.
- Eiglier, P., Langeard, E., (1987), *Servuction le marketing des services*, Ediscience
- Fichez E. (coord.), *La notion de bien éducatif*, Roubaix, Colloque international, Université Lille 3, 1994.
- Gensollen M., « The Internet : a new Information Economy? » *Communication & Stratégies*, n°32, 1998, pp 197-227.
- George S., *Remettre l'OMC à sa place*, ATTAC, Mille et une nuits, 2001.
- Grevet P. « Informationnalisme, gratuités et modes de gestion des coûts fixes dans la formation », séminaire TISC- Lille , 6 mars 2001.
- Hill P. (1977), « On goods and services », *The Review of Income and Wealth*, december.
- Hirschman A., 1970, *Exit, voice and Loyalty*, Cambridge University Press.
- Henry C. (1997), *Concurrence et services publics dans l'union européenne*, Paris, PUF (Coll. Economie).
- Krugman P., *Pop internationalism*, MIT Press, 1996.
- Lamarche T. (dir), (2000a), *Vers le mammoth le virtuel ? l'école et les NTIC*, *Terminal* n°83.
- Lamarche, T., (2000b), « Du service public à la relation clientèle dans les services en réseau » *Politiques et management public*, vol 18-n°4, décembre.
- Lamarche, T., (2000c), « Développement de stratégies concurrentielles dans les industries éducatives », in J. Deceuninck et E. Fichez pp. 113-125
- Léo P-Y et Philippe J., « Internationalisation des services Modèles d'organisation, modes relationnels, NTIC, internationalisation », *Conférence Economie et socio-économie des services*, Lille Roubaix, 22-23 juin 2000.
- Michalet, C-A, *La séduction des nations*, Economica, 1999
- Moeglin P., *L'industrialisation de la formation Etat de la question*, CNDP, 1998.
- Monteux D., *L'Education au péril de la marchandisation*, Contribution au conseil scientifique d'ATTAC, 17 octobre 2000.
- Petit P., « Les aléas de la croissance dans une économie fondée sur le savoir », *Revue d'économie industrielle*, n° 88, 2^{ème} trim. 1999.

Reboud L. (dir), *La relation de service au cœur de l'analyse économique*, L'harmattan, 1997.

Richardson J, *A sub-sectoral approach to services trade theory*, in Giarini O. (ed) *The emerging service economy*, Pergamon, 1987.

Veltz P, *Mondialisation, villes et territoires, L'économie d'archipel*, PUF, 1996.

Wallerstein I., *Le capitalisme historique*, La découverte, 1985.

Zarifian P., « Valeur et compétence », in *Cahiers du Genre* n° 28, L'Harmattan, 2000, pp.71-96.