

Non classifié

Français - Or. Anglais

7 février 2020

**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES
COMITÉ DE LA CONCURRENCE**

Groupe de travail n° 2 sur la concurrence et la réglementation

Compte rendu de la table ronde sur les marchés de l'éducation financés par des fonds publics

Annexe au compte rendu succinct de la 67^e réunion du Groupe de travail n° 2 sur la concurrence et la réglementation

3 juin 2019

Ce document établi par l'OCDE présente un résumé détaillé de la discussion tenue pendant la 67^e réunion du Groupe de travail n° 2 le 3 juin 2019.

D'autres documents relatifs à cette discussion sont disponibles à l'adresse :
<http://www.oecd.org/daf/competition/publicly-funded-education-markets.htm>

Pour toute question relative à ce document, veuillez contacter M. Chris PIKE
[Chris.PIKE@oecd.org]

JT03457497

Compte rendu de la table ronde sur les marchés de l'éducation financés par des fonds publics

Par le Secrétariat

Le **Président** commence par expliquer que la table ronde portera sur le lien entre droit de la concurrence et éducation. Il présente les cinq intervenants : **Simon Burgess**, Directeur du Centre for Market and Public Organisation de l'Université de Bristol ; le **Professeur Miguel Urquiola** de l'Université de Colombia ; **Nicola Dandridge**, Directrice de l'Office for Students, l'autorité de régulation de l'enseignement supérieur du Royaume-Uni ; **Kathryn Skelton**, Directrice de la stratégie, FutureLearn ; et **Dirk Van Damme**, Conseiller principal à la Direction de l'éducation et des compétences de l'OCDE. Il invite M. Van Damme à ouvrir la discussion sur la question du choix dans le domaine de l'éducation et sur les travaux récemment publiés par l'OCDE sur ce thème.

M. Van Damme commence par présenter un rapport sur le juste équilibre entre libre choix de l'établissement scolaire et équité, récemment publié par l'OCDE à partir des résultats de l'enquête PISA. Il explique que sa présentation est principalement axée sur les établissements scolaires et sur l'enseignement primaire et secondaire.

Il souligne que les systèmes scolaires et le degré d'autonomie des établissements diffèrent d'un pays à l'autre. Dans beaucoup de pays, les établissements privés font partie intégrante du système public, mais rares sont les pays de l'OCDE dans lesquels des entreprises à but lucratif jouent un rôle dans le marché de l'éducation. Il cite l'exemple de la Belgique, où la Constitution consacre la liberté d'enseignement, la liberté de créer un établissement et le libre choix de l'établissement scolaire par les parents. Le système est composé à 75 % d'établissements privés qui sont créés par des organisations à but non lucratif et font partie intégrante du système public, ce qui signifie qu'ils sont intégralement régis par le droit public.

Il explique que l'on observe dans l'ensemble un élargissement de l'éventail des choix pour les parents et que leur liberté de choix est désormais un important objectif des pouvoirs publics dans beaucoup de pays.

Il présente des données issues de PISA 2012 sur le choix et la concurrence et s'attarde plus particulièrement sur une question qui invitait les chefs d'établissements à indiquer s'ils étaient en concurrence avec d'autres établissements. Il fait également observer que l'autonomie des établissements est en progression. Il présente une diapositive montrant que lorsque les pays accordent plus d'autonomie aux écoles, les résultats à l'enquête PISA s'améliorent. Il existe donc une forte corrélation entre le renforcement de l'autonomie scolaire et l'amélioration des acquis scolaires.

Il distingue ensuite les écarts de résultats au sein d'un même établissement et entre établissements et souligne que les inégalités observées à l'intérieur d'un établissement peuvent être importantes dans les systèmes accordant une grande autonomie aux écoles comme dans les systèmes très centralisés. Il cite l'exemple de la Suède, précisant qu'un rapport de l'OCDE a été demandé en raison d'une baisse des scores PISA. Or, ce rapport a montré qu'il n'y avait pas eu de forte hausse des écarts entre établissements comme le pensaient les opposants à l'introduction de la concurrence, et que ce sont en réalité les écarts au sein des établissements qui se sont creusés. La dégradation des résultats a été provoquée, non par une mauvaise qualité de l'enseignement dans les écoles privées ou par

un phénomène de ségrégation, mais par l'absence d'orientations pédagogiques pour aider certaines catégories d'élèves.

M. Van Damme explique que l'enquête PISA permet de comparer les performances des établissements privés et des établissements publics. Il ajoute que selon les conclusions de l'enquête, après prise en compte du statut socioéconomique des élèves, les écoles publiques obtiennent de meilleurs résultats que les écoles privées. La situation n'est cependant pas toujours aussi tranchée parce que les écoles privées pratiquent un écrémage et admettent un plus grand nombre d'élèves issus de milieux socioéconomiques relativement favorisés. Ces élèves obtiennent de meilleurs résultats en termes absolus, quelle que soit l'école qu'ils fréquentent, mais lorsqu'ils sont scolarisés dans un établissement privé, leur niveau s'améliore moins que s'ils s'étaient inscrits dans une école publique. Quoi qu'il en soit, malgré ces bons résultats, les établissements publics voient leur tâche compliquée par le fait que les établissements privés sélectionnent les meilleurs élèves.

M. Van Damme indique ensuite que l'impact du libre choix et de la concurrence sur l'équité suscite de nombreux débats et était au centre du rapport récemment publié par l'OCDE. Les données issues de PISA ont fait l'objet d'une analyse sophistiquée parce que la concurrence et le libre choix peuvent être utilisés de multiples manières dans le domaine de l'enseignement, si bien que les modalités précises de mise en œuvre ont de l'importance. Cette analyse a mis en lumière une ségrégation plus forte dans les systèmes qui pratiquent une sélection sur la base du niveau et où existent des établissements privés. Les facteurs socioculturels (la religion par exemple) semblent être des facteurs de ségrégation plus puissants que les critères financiers.

M. Van Damme explique que certains pays (comme la Belgique et les Pays-Bas) prennent des mesures pour introduire plus de mixité socioéconomique, culturelle et ethnique dans les établissements. La ségrégation scolaire y est moins forte et l'incidence de la situation socioéconomique sur les résultats à l'enquête PISA est plus faible (la mobilité sociale est plus grande).

En conclusion de son intervention, M. Van Damme affirme que ce ne sont ni le degré de concurrence ni le degré de liberté de choix qui font la différence, tout dépendant en réalité des conditions-cadres et de la manière dont la liberté de choix et la concurrence sont mises en œuvre. Il ajoute que de manière générale, la Direction de la concurrence de l'OCDE est favorable à l'introduction de la liberté de choix et d'une concurrence régulée, mais que cette introduction doit se faire avec prudence. Un pays qui introduit la liberté de choix doit s'assurer que tous les parents peuvent en profiter et l'utilisent, y compris les parents défavorisés sur le plan financier ou sur le plan de l'accès à l'information. Il faut donc prévoir des mécanismes de contrôle de nature à empêcher que plus de choix et de concurrence n'ait pour corollaires des inégalités plus grandes et une ségrégation plus forte. Il est en effet parfaitement possible d'éviter que l'augmentation de la concurrence accentue la ségrégation. Il s'agit là d'un aspect important, parce que la ségrégation n'a selon lui aucun effet positif. M. Van Damme fait observer que même dans les pays qui ne souhaitent pas augmenter la liberté de choix, par exemple faute de soutien politique à un accroissement de cette liberté et de la concurrence, il est judicieux d'œuvrer pour que les écoles soient plus sensibles à la demande.

Le **Président** demande ensuite si les écoles privées sont gratuites en Belgique.

M. Van Damme précise qu'il s'agit d'écoles juridiquement privées dépendant de l'État. Elles sont créées par des entités privées, mais dépendent d'un financement public. La barrière à l'entrée dans le système public et à l'accès au financement public est tellement

basse que la plupart des prestataires privés la franchissent et bénéficient de fonds de l'État, ce qui leur permet de ne pas appliquer de droits de scolarité.

Le Président invite ensuite le **Professeur Burgess** à s'exprimer sur la concurrence et le marché de l'éducation au Royaume-Uni.

Le **Professeur Burgess** commence par préciser comment il entend aborder la question du choix et de la concurrence dans le secteur de l'éducation. Il indique qu'il va se concentrer sur deux grandes questions : 1) comment les forces du marché fonctionnent-elles sur le marché des établissements scolaires et existe-t-il un marché à proprement parler ? et 2) comment faut-il envisager la réglementation du marché des établissements ?

Le Professeur Burgess s'intéresse d'abord aux raisons pour lesquelles le marché de l'éducation est concurrentiel. Il rappelle que la concurrence est source d'améliorations de deux manières. Premièrement, si une entreprise essaie de vendre des produits de mauvaise qualité, personne ne les achète si bien qu'elle fait faillite ; en revanche, si elle vend de bons produits, elle dégage plus de bénéfices et devient plus prospère. Le risque de devoir cesser son activité et la perspective de dégager des bénéfices incitent l'entreprise à travailler plus et mieux. Le deuxième mécanisme est tout simplement un mécanisme de réaffectation : si un marché a de bons et de mauvais produits, la concurrence entraîne une hausse de la demande de bons produits. Leur prix augmente, le producteur dégage davantage de bénéfices et la production croît jusqu'à l'échelle d'efficacité. Il peut même alors créer un nouveau site de production.

Le fonctionnement de la concurrence dans le secteur de l'éducation dépend de la nature des règles du marché. La règle la plus importante est celle qui détermine ce qui fait que tel ou tel enfant fréquente telle école plutôt que telle autre, autrement dit quel est le mécanisme d'affectation, sachant qu'il existe principalement trois possibilités : un mécanisme géographique, un système reposant sur un examen ou le libre choix. Le Professeur Burgess souligne que le choix est un mécanisme qui n'est ni nécessaire ni suffisant pour que la concurrence fonctionne, les établissements pouvant au contraire se faire concurrence pour devenir le monopole local. Pour que la concurrence entre établissements se traduise par une amélioration du niveau des élèves, il faut que certaines conditions soient remplies.

Premièrement, il faut que le choix soit réel, c'est-à-dire qu'il y ait plusieurs choix possibles et que le choix soit le plus souvent déterminant (celui qui le fait doit avoir des chances suffisantes de voir son choix aboutir). Deuxièmement, il faut aussi que ceux qui choisissent accordent de l'importance à la variable d'intérêt et soient capables de faire des comparaisons entre établissements. Enfin, il faut que les prestataires qui attirent le plus réagissent en augmentant leur offre et que la part de marché de ceux qui attirent le moins diminue.

Le Professeur Burgess estime qu'il n'est pas très utile de s'attarder sur la question de savoir si la concurrence est efficace ou non. Mieux vaut chercher à comprendre comment les marchés fonctionnent pour tenter ensuite de déterminer s'il est souhaitable de les réguler et, dans l'affirmative, par quels moyens.

Il se concentre sur l'Angleterre, qui constitue un exemple intéressant parce qu'elle applique la liberté de choix depuis longtemps. Il rappelle que le choix doit être réel, ce qui est le cas en Angleterre. De même, les parents accordent de l'importance au niveau atteint par les élèves, et peuvent constater ce niveau par eux-mêmes parce que les écoles publient leurs résultats.

En revanche, la dernière condition pose un problème. Il existe en effet une demande non satisfaite et une offre non souhaitée, ce qui suscite un mécontentement des familles à l'égard du système. Les prestataires les plus prisés n'augmentent pas leur offre et certaines personnes se tournent inévitablement vers de mauvaises écoles, ce qui atténue la menace concurrentielle qui pèse sur ces dernières. Si une mauvaise école sait qu'elle ne verra pas ses effectifs diminuer quelle que soit l'évolution de la qualité de son enseignement parce que les familles n'ont pas d'autre possibilité pour scolariser leurs enfants, la menace que la concurrence fait peser sur elle diminue. Il y a donc une déconnexion entre la popularité d'une école et sa croissance, ce qui nuit à l'efficacité des deux canaux à travers lesquels la concurrence améliore les résultats – l'effet de réaffectation, qui fait que les élèves sont plus nombreux à s'inscrire dans de meilleures écoles, et l'effet incitatif, qui encourage toutes les écoles à s'améliorer pour attirer davantage d'élèves.

Le Professeur Burgess explique que l'une des raisons pour lesquelles les écoles ne veulent pas augmenter leurs effectifs pourrait être qu'elles préfèrent conserver une petite taille et un niveau élevé (peut-être y a-t-il des économies d'échelle négatives). S'il existe une taille au-delà de laquelle une école n'est plus efficiente, la croissance ne peut passer que par des rachats ou par la création de chaînes d'établissements. Se pose alors la question de savoir quelles écoles devraient être autorisées à se regrouper avec d'autres et par quel moyen on peut préserver la concurrence et la liberté de choisir entre ces groupes. Qu'advient-il si les écoles refusent d'en racheter d'autres ? Est-il nécessaire d'adopter une réglementation visant les meilleurs établissements pour donner une orientation aux établissements médiocres ou faut-il laisser les choses se faire de manière organique ? Faut-il adopter une stratégie de gestion à la performance des groupes scolaires ? Quel serait le fonctionnement ? Les groupes scolaires devraient-ils opter pour une mutualisation des fonctions de direction ? Le Professeur Burgess fait observer que les responsables de l'action publique considèrent l'existence de chaînes d'établissements comme une bonne chose par définition, alors que leur jugement devrait dépendre de l'école à l'origine du rachat, de la question de savoir si les conditions sont réunies pour que la fusion soit un succès et si la fusion confère aux établissements concernés un monopole local qui élimine les contraintes concurrentielles qui pouvaient éventuellement exister. Il estime donc important d'évaluer les effets de ces fusions.

Le Professeur Burgess souligne que l'équité du système scolaire est une question qui préoccupe beaucoup la population. Selon lui, le système d'affectation scolaire anglais n'est pas équitable et il est résolument favorable aux familles aisées. Pourtant, le rapport PISA sur l'équité dans le domaine de l'éducation récemment publié par l'OCDE présente le système scolaire du Royaume-Uni comme l'un des plus équitables d'Europe, ce qui confirme qu'il n'est pas possible d'affirmer, à partir de l'exemple du Royaume-Uni, que la liberté de choix et la concurrence donnent naissance à un système inéquitable.

Il évoque le risque que la concurrence n'amplifie la ségrégation et souligne qu'au Royaume-Uni, la pratique par laquelle certaines écoles tentent d'exclure les élèves qui tirent leurs résultats à la baisse inquiète. Il relève néanmoins que la ségrégation ne s'aggrave pas dans les écoles anglaises, en tout cas qu'elle ne s'est pas aggravée ces quinze dernières années (période pour laquelle on dispose de données). Pour conclure, il pose quelques questions importantes concernant la réglementation : Quelles règles doivent régir l'entrée sur le marché ? Qui est autorisé à créer des écoles ? Qui désigne les écoles qui doivent fermer ? Qui doit décider des conséquences de la fermeture ? Faut-il créer des groupes scolaires ?

Enfin, il souligne qu'il faut aller au-delà de la question de savoir s'il faut ou non que l'éducation soit un marché concurrentiel pour se concentrer sur le fonctionnement du marché, sur la question de savoir s'il faut réglementer et de quelle manière.

Le Président demande dans quels cas il faut prendre la décision de fermer une école et fait une comparaison avec la fermeture d'hôpitaux.

Le Professeur Burgess explique pourquoi il estime qu'hôpitaux et écoles se ressemblent beaucoup. Il ajoute que les écoles peuvent être fermées en fonction de critères de performance. Selon lui, lorsque les résultats sont mauvais depuis longtemps, il faut prendre des mesures.

À une question du **Secrétariat**, qui demande ce qu'il faut entendre par « expansion régulée », le Professeur Burgess répond que cette expression pourrait par exemple désigner le rachat d'écoles au sein d'une collectivité donnée par une école affichant de bons résultats et remportant un appel d'offres.

Le Président se tourne ensuite vers la Russie, expliquant que dans le système scolaire russe, l'État définit apparemment un socle minimum mais laisse aux établissements une certaine latitude s'agissant du programme. Il l'invite à indiquer si, en sa qualité de prestataire de services éducatifs, l'État se contente de fournir ce socle de base ou s'il est actif à tous les niveaux du marché de l'éducation.

La **Russie** explique que dans la Fédération de Russie, il appartient à l'État de veiller à ce que les enfants reçoivent une éducation. Les familles peuvent toutefois choisir entre public et privé comme dans d'autres pays et peuvent également scolariser leurs enfants à domicile. La principale autorité de surveillance du secteur éducatif est le ministère de l'Éducation, mais le législateur joue également son rôle dans ce domaine et l'autorité russe de la concurrence (FAS) veille au respect des règles de concurrence sur le marché de l'éducation.

La Russie explique que la FAS s'est beaucoup impliquée dans la modernisation de la législation sur l'éducation. La FAS a surtout demandé l'inscription dans la loi du principe d'égalité d'accès aux écoles publiques et privées, de même qu'aux universités publiques et privées. La FAS exerce un contrôle sur des organes dépendant du pouvoir exécutif tels que le ministère de l'Éducation pour s'assurer du respect des règles contre les monopoles. De fait, en 2015, elle a accusé le ministère d'avoir enfreint le droit de la concurrence.

La FAS veille également à la mise en œuvre d'une feuille de route devant permettre d'engager une réforme concurrentielle et a donc défini des indicateurs de qualité visant à faciliter la concurrence entre écoles et sur les marchés de l'enseignement en général, ainsi que sur le marché complexe qu'est celui du matériel scolaire et des services éducatifs.

Le processus de modernisation que la FAS a supervisé a consisté en : l'examen des pratiques existantes, l'instauration de conditions de concurrence équitables pour les établissements éducatifs privés, la mise en œuvre de programmes d'éducation préscolaire et la clarification des droits des enseignants du secteur privé.

Le Président invite ensuite le Professeur Urquiola à s'exprimer sur le thème du financement des écoles.

Le Professeur Miguel Urquiola souligne que beaucoup de pays ont mis en place des systèmes plus ou moins développés de chèques-services scolaires et que de nombreux pays ont laissé le secteur privé connaître une forte expansion. Il s'interroge sur les leçons qu'il faut en tirer. Selon lui, ce qui intrigue, c'est que les familles peuvent choisir l'école de leurs enfants, mais qu'il est difficile de savoir s'il s'ensuit ou non une amélioration des résultats.

Il a publié avec Bentley McLeod un rapport sur les raisons susceptibles d'expliquer que l'introduction de la liberté de choix et de la concurrence n'entraîne pas de changement majeur.

Selon lui, il ne fait aucun doute que les parents aiment les écoles bien classées en termes absolus, c'est-à-dire où les élèves obtiennent de très bons résultats, mais il n'est pas aussi évident qu'ils aiment celles offrant une forte valeur ajoutée. Or, pour les décideurs de l'action publique ou les organes qui s'occupent des marchés, mieux vaudrait que les familles choisissent les établissements en fonction d'un critère de valeur ajoutée. Ce critère reflète la productivité de l'école. Les décideurs publics veulent que les enfants fréquentent des écoles où ils vont acquérir davantage de compétences, ce qui pourrait cependant ne pas être la priorité des parents. Les parents pourraient en effet préférer que leurs enfants fréquentent des établissements qui affichent les meilleurs indicateurs en termes absolus, mais n'apportent qu'une faible valeur ajoutée.

Le Professeur Urquiola cite l'exemple du Chili, où l'information donnée aux parents consiste en indicateurs de résultats en valeur absolue. Il explique que les parents sont peut-être plus intéressés par cette information que par des indicateurs de valeur ajoutée et que si tel est bien le cas, il risque d'être très difficile d'appliquer le principe selon lequel « l'introduction du choix entraîne immédiatement une forte amélioration ». Il explique en quoi le marché de l'éducation se distingue du marché des biens de consommation : 1) l'éducation est un investissement dans le capital humain et non un bien de consommation ; 2) sur le marché du travail, il existe une « prime » pour ceux qui travaillent dans certaines entreprises. En d'autres termes, deux personnes peuvent avoir les mêmes compétences et l'une des deux gagner plus que l'autre parce qu'elle travaille dans la « bonne » entreprise (ou est appariée à la « bonne » entreprise) ; 3) la distance influe sur le choix de l'école et la scolarisation.

La préférence naturelle pour des établissements affichant de bons résultats en termes absolus, y compris lorsque l'établissement apporte une faible valeur ajoutée, pourrait s'expliquer par le fait que l'école remplit deux fonctions : 1) elle instruit l'enfant et 2) elle l'apparie à un employeur. Les parents arbitrent donc entre ces deux fonctions, si bien que certains choisissent une école qui instruit peu mais affiche de bons résultats en termes d'appariement.

L'autre versant de l'explication est que les employeurs veulent des travailleurs performants et que le lieu où les compétences ont été acquises leur importe peu. Ainsi, Antonin Scalia, interrogé sur la manière dont il sélectionnait ses employés, a fait la réponse suivante : « le plus souvent, je me tourne vers les facultés de droit les plus sélectives à l'entrée. Elles admettent les étudiants les meilleurs et les plus brillants et même si leur enseignement n'est pas très bon, je considère qu'on ne peut pas transformer de l'or en plomb. S'ils sont les meilleurs et les plus brillants à l'entrée, ils le seront probablement aussi à la sortie ». Selon le Professeur Urquiola, ce raisonnement perturbe les systèmes, parce que l'on veut un système qui récompense les individus et des écoles qui enseignent bien.

Il souligne que la concurrence n'est pas une panacée dans la mesure où les libres marchés scolaires et universitaires risquent de se trouver piégés dans une situation où les écoles qui offrent le moins de valeur ajoutée attirent trop d'élèves, même en présence d'une information exhaustive sur la valeur ajoutée scolaire. Il s'ensuit un gros avantage aux établissements déjà en place. Dès lors qu'une école a acquis la réputation d'attirer certains types de recruteurs, elle conserve son avantage. Il fait aussi observer que beaucoup de ces établissements ne veulent pas croître et s'efforcent de ne pas augmenter leurs effectifs.

Pour le Professeur Urquiola, l'action publique ne peut rien résoudre facilement. L'une des solutions est de limiter la sélection scolaire, comme le fait le Chili. Il considère qu'il s'agit d'une stratégie sensée (quoique coûteuse). Il rappelle que le marché est complexe parce qu'il s'agit, non d'un marché de biens de consommation, mais d'un marché de biens d'investissement, et qu'il est bien connu que quand il y a des actifs et une valorisation des actifs, les choses sont compliquées.

Le Président s'interroge sur les conséquences du caractère en quelque sorte fixe de la réputation et demande si elle l'est vraiment.

Le Professeur Urquiola évoque l'importance de la réputation et explique que c'est notamment pour protéger leur réputation que les établissements scolaires ne veulent pas croître. Il cite l'exemple de l'Université de Yale : comme elle tient avant tout à préserver sa réputation, la stratégie la plus rationnelle consiste à ne rien changer, à ne pas accueillir de plus gros effectifs et à se montrer sélective à l'entrée. Être installé sur le marché procure un avantage important à un établissement, qui a donc intérêt à ne pas voir sa taille augmenter.

Le Président aborde ensuite la question du financement du système de formation des adultes en Australie. Le pays a récemment réformé son programme de financement pour permettre aux étudiants boursiers d'obtenir une aide. Le Président évoque également le rôle du médiateur et les 10 000 plaintes qu'il a reçues.

L'Australie commence par expliquer qu'une étude de cas a été réalisée pour déterminer les choses à ne pas faire et les précautions à prendre quand on crée un cadre réglementaire dans le domaine de l'éducation, mais aussi pour savoir quelles mesures il faut prendre pour remédier aux dysfonctionnements éventuels. La délégation estime que la deuxième vague de réformes destinées à remédier aux dysfonctionnements du système a permis une réelle amélioration. Elle a notamment abouti à la mise en place d'un bureau de médiation spécialisé au sein de l'organisme de médiation.

La plupart des plaintes émanent d'étudiants qui relèvent du système initialement réformé en 2011 et qui bénéficiaient d'une aide financière jusqu'à ce que les réformes de 2016 ne viennent remédier à la plupart des dysfonctionnements qui existaient. Le délégué présente ensuite les causes de ces dysfonctionnements et les faiblesses des réformes de 2011.

Les réformes de 2011 visaient à ouvrir davantage l'accès à l'enseignement et à la formation professionnels aux étudiants en leur allouant un financement qui leur permette de suivre des cours pour acquérir des compétences. La faiblesse du système tenait au fait que la seule obligation imposée aux prestataires consistait à prouver que les étudiants s'étaient inscrits. Or, certains prestataires ne conduisaient que 3 % des étudiants jusqu'au diplôme, ce qui ne les empêchait pas de facturer à l'avance des frais de formation très élevés, si bien que les étudiants s'endettaient lourdement.

Le Président demande si la faiblesse du taux de diplômation pourrait s'expliquer par le fait que des étudiants inscrits ne suivaient finalement pas la formation.

Le délégué précise que souvent, les cours se déroulaient en ligne et explique que certains prestataires facturaient 19 000 AUD pour une formation en ligne.

Il explique que l'évaluation du dispositif a été réalisée après que la Commission de la concurrence (ACCC) a commencé à recevoir des plaintes d'étudiants et de parties prenantes. Des actions ont été engagées contre des prestataires qui se livraient à des pratiques jugées malhonnêtes, par exemple qui versaient des pots-de-vin aux étudiants. Ces actions ont abouti et des réformes ont été adoptées. Les prêts ont été plafonnés, le service

de médiation a été créé et l'engagement ferme de l'ACCC au nom de la protection des consommateurs a contribué à assainir le système et à le mettre au service de son objectif initial.

Le Président se tourne ensuite vers **Nicola Dandridge**, qui représente l'autorité de régulation de l'enseignement supérieur du Royaume-Uni, et l'invite à exposer la genèse de la création de cette autorité, notamment à expliquer pourquoi le Royaume-Uni s'est doté d'un régulateur indépendant pour le marché des universités.

Mme Dandridge explique que l'Office for Students (OfS) a été institué par la loi en tant qu'autorité de régulation d'un marché et qu'il a l'obligation légale de promouvoir le libre choix et la concurrence. Sa mission consiste à veiller à ce que chaque étudiant, quel que soit son profil, puisse suivre des études supérieures permettant un épanouissement personnel et professionnel.

L'OfS se préoccupe avant tout de l'intérêt des étudiants et du fait que les universités donnaient parfois le sentiment d'accorder plus d'importance à la fonction recherche qu'aux étudiants. Il a été créé pour inverser cette tendance. Mme Dandridge en présente ensuite les quatre objectifs : 1) participation – garantir l'accès à l'université quelle que soit l'origine socioéconomique et favoriser l'égalité ; 2) expérience – l'expérience vécue par les étudiants lorsqu'ils accèdent à l'université ; 3) résultats – résultats des étudiants et 4) rapport coût-résultats.

L'autre raison qui a motivé la création d'une autorité de régulation est le changement de modèle de financement des universités, qui s'est traduit par le triplement des droits d'inscription. En outre, lorsque 50 % des étudiants suivent des études universitaires, on est face à un marché de masse qui nécessite une autorité de surveillance différente de celle qui était en place lorsque les effectifs étaient beaucoup plus faibles. La création de l'autorité a aussi été motivée par le fait que la classe politique et la société en général avaient l'impression que la mobilité sociale ne se faisait pas dans la bonne direction.

Mme Dandridge explique ensuite comment l'OfS remplit son rôle. Premièrement, au niveau des prestataires individuels, il a défini des seuils de qualité communs à respecter par toutes les universités. Elle explique que l'OfS participe activement au débat sur la question de savoir s'il faut privilégier des indicateurs de valeur ajoutée ou des indicateurs absolus et précise que les 24 critères minimaux qu'il a définis sont délibérément liés à des indicateurs absolus, parce qu'ils ont pour but de favoriser l'amélioration de la qualité de l'enseignement afin qu'elle devienne supérieure au seuil.

Deuxièmement, au niveau sectoriel, des mécanismes ont été mis au point pour garantir le fonctionnement des marchés et remédier à leurs défaillances, par exemple en termes de mobilité sociale. L'OfS se mobilise donc pour fournir aux étudiants des informations, des conseils et des orientations afin qu'ils puissent faire de meilleurs choix.

Mme Dandridge passe ensuite à la question de la qualité et explique que les droits des consommateurs sont inscrits dans le modèle de réglementation appliqué par l'OfS. L'OfS s'est appuyé sur le bon travail effectué par la Competition and Market Authority (CMA) pour garantir que ce modèle tienne compte des intérêts des étudiants en tant que consommateurs.

Mme Dandridge explique que l'OfS cite expressément les directives de la CMA et exige que les universités se montrent précises dans la description de leurs formations. Il réfléchit également à la meilleure manière d'améliorer les contrats entre les universités et les étudiants, d'aider ces derniers à faire le bon choix et à savoir ce qu'ils peuvent attendre de

l'université – il veut s'assurer que ces éléments figurent parmi les informations communiquées par les universités. Si les étudiants savent ce qu'ils peuvent attendre, leur expérience de l'université devrait être meilleure et ils devraient prendre conscience de ce qu'ils retirent de leur investissement.

Mme Dandridge s'attarde ensuite sur la question de savoir pourquoi l'Angleterre aborde l'enseignement supérieur comme un marché et explique en quoi certaines caractéristiques du système anglais, quoique imparfaites, font du marché un instrument approprié pour gérer l'enseignement supérieur. La liberté de choix peut réellement être mise en œuvre du fait de la mobilité qui caractérise les étudiants et de la diversité des prestataires. Il n'existe pas de *numerus clausus*, si bien que les universités les plus prisées peuvent croître aux dépens de celles qui attirent moins.

L'OfS s'attache également à gérer les universités en difficulté ou en faillite et les retombées pour les étudiants et la collectivité. Il cherche donc à faire en sorte que ces universités puissent réduire la voilure et éviter la faillite.

Mme Dandridge évoque ensuite les aspects sur lesquels l'OfS concentre ses efforts, expliquant qu'il tente d'accorder plus d'importance à l'expérience vécue par les étudiants, de prendre davantage en compte leur avis dans la définition des priorités et de placer les résultats au cœur de son action. Il cherche à encourager la diversité de l'offre pour éviter que les établissements historiques ne bénéficient d'une rente, si bien que 67 nouveaux prestataires ont demandé un agrément.

En conclusion, Mme Dandridge aborde les défis à venir. L'un d'eux est que le marché de l'enseignement supérieur n'est pas un marché traditionnel – la concurrence par les prix y est faible et les étudiants refusent de se considérer comme des consommateurs quand bien même ils le sont. L'OfS se mobilise beaucoup pour définir les performances en valeur ajoutée et en termes absolus. Mme Dandridge estime que le rôle de l'OfS est d'expliquer aux étudiants que s'ils sont plus intéressés par la marque que par la qualité de l'enseignement, ils doivent s'inscrire à l'université X, mais que si leur priorité est d'acquérir les compétences et l'expérience qui leur permettront de trouver un emploi, ils doivent aller à l'université Y. Même s'il existe un risque que les indicateurs en valeur absolue compromettent les efforts déployés pour améliorer la qualité, certains étudiants privilégieront la marque et d'autres la qualité de l'enseignement, ce que Mme Dandridge juge très bien.

Autre défi : l'intensification de la concurrence a conduit les prestataires à adopter des pratiques condamnables, notamment à mettre en avant toutes sortes d'offres pour attirer les étudiants. Toutefois, c'est précisément pour remédier à ce problème que le régulateur a été créé. La gestion des prestataires en difficulté prendra beaucoup de temps. Il faut étudier le modèle des organes de direction indépendants des universités autonomes, souvent contraints de superviser des institutions en difficulté financière alors qu'ils n'avaient généralement pas pensé qu'ils auraient ce rôle.

Mme Dandridge conclut que même si le modèle du marché n'est pas parfait, il a selon elle montré sa supériorité par rapport aux autres.

Le **Président** évoque l'énorme augmentation du nombre d'étudiants qui a eu lieu dans l'enseignement supérieur entre 1990 et 2019 et demande des explications à cet égard.

Mme Dandridge répond que la classe politique voulait voir plus d'étudiants accéder à l'enseignement supérieur et que les études supérieures étaient vues comme un mécanisme favorisant la mobilité sociale. Davantage de moyens financiers ont été investis dans le

système, les universités ont été encouragées à se développer et de nouveaux prestataires sont apparus. Toutes ces évolutions ont été favorisées par un investissement financier non négligeable dans l'enseignement supérieur. Elle explique également que le pourcentage d'étudiants qui poursuivent leurs études jusqu'à leur terme est élevé en Angleterre et qu'il existe désormais des formations très professionnalisantes, fort éloignées des cours universitaires traditionnels, ce qui a entraîné une croissance du secteur.

Le Président présente ensuite **Kathryn Skelton**, de FutureLearn, et l'interroge sur les problèmes, espoirs et risques liés à l'impact de l'économie numérique sur le marché de l'enseignement supérieur.

Mme Skelton explique que la création il y a six ans de FutureLearn par Open University, l'établissement d'enseignement supérieur à distance du Royaume-Uni, a marqué l'entrée du Royaume-Uni dans le monde des formations en ligne ouvertes à tous ou MOOC. Elle explique que FutureLearn compte parmi ses partenaires un quart des 200 universités les plus cotées du monde. Elle ajoute que l'utilisation des MOOC dans l'enseignement supérieur a véritablement explosé ces six dernières années et a attiré 100 millions d'étudiants venus du monde entier. Les MOOC ont permis à beaucoup d'universités d'expérimenter pour la première fois la formation en ligne et le potentiel qu'offre le numérique en termes d'échelle et de capacité à toucher un grand nombre de personnes.

Elle décrit ensuite l'essor des micro-diplômes et la modularisation des diplômes – qui consiste à fractionner un diplôme contenant 180 à 360 crédits en modules de courte durée et en micro-diplômes pour offrir des possibilités de formation plus souples, adaptées à différents publics. Elle pose ensuite la question suivante : « Pourquoi nous intéressons-nous à l'impact des MOOC sur l'enseignement supérieur et pourquoi la disruption numérique et l'enseignement en ligne font-ils couler autant d'encre ? »

Elle explique que dans un contexte d'évolution de la situation socioéconomique, à l'échelle mondiale, plus de 30 millions de nouveaux étudiants devraient entrer chaque année sur le marché de l'enseignement supérieur au cours des dix ans à venir. Il est peu probable que de nouveaux campus physiques soient construits en assez grand nombre pour les accueillir, d'où l'intérêt que suscitent des organisations comme FutureLearn et leurs modèles, qui peuvent permettre de proposer à une plus grande quantité de personnes des solutions optimales en termes d'expérience d'apprentissage.

Selon Mme Skelton, aider les universités à entrer dans le monde de la formation en ligne est une bonne chose parce que beaucoup d'entre elles souhaitent prendre cette direction, mais ont des difficultés à franchir le pas seules. Les universités intéressées peuvent commencer par adhérer à FutureLearn en tant que partenaires associés et créer un ou deux cours en ligne pour s'initier. Elles peuvent ensuite tisser des liens avec d'autres universités.

Le fait d'aider des universités plus expérimentées à repousser les frontières de ce que peut être l'enseignement supérieur est une autre évolution positive. Celles qui veulent innover et être pionnières peuvent utiliser la plateforme et les technologies pour faire ce qu'elles savent faire de mieux en termes d'enseignement et d'apprentissage.

Le troisième effet positif est commercial : en utilisant FutureLearn, ces universités entendent accroître leur réputation, leur influence et leur rendement sur investissement. Elles peuvent aussi utiliser le rayonnement mondial de FutureLearn pour se diversifier en accédant à de nouveaux marchés.

Par ailleurs, les universités veulent travailler avec FutureLearn pour toucher davantage d'étudiants. FutureLearn peut aider les universités à établir des liens avec certains publics en permettant à ces derniers d'accéder à tout moment à leurs cours.

La médaille a cependant son revers. Mme Skelton présente ensuite les critiques dont les organisations comme la sienne sont la cible. L'une de ces critiques tient à l'essor des gestionnaires de programmes en ligne (OPM). Comme elles commencent à délivrer des diplômes, les plateformes comme FutureLearn ont été accusées de se transformer en OPM, de prendre le contrôle des universités et de s'accaparer une partie de leurs recettes. Parmi les problèmes qui se sont posés aux États-Unis figurent le manque d'éthique au niveau du recrutement des étudiants, le manque d'intérêt pour les résultats et la priorité donnée en permanence à la concurrence, accusée de contribuer à l'endettement des étudiants. De manière générale, les organisations commerciales se voient reprocher d'encourager les universités à recruter un grand nombre d'étudiants à distance en contrepartie de droits d'inscription élevés, lesquels sont ensuite partagés entre OPM au lieu d'être restitués aux étudiants sous la forme d'économies.

Mme Skelton présente des exemples de changements transformationnels et d'éléments positifs. Ainsi, en Inde, une nouvelle loi encourage fortement les universités à intégrer des MOOC à leurs cursus. De plus, certaines universités commencent à travailler ensemble pour toucher de nouveaux publics. Les plateformes européennes que sont FutureLearn, Firm et Edu Open et l'Association européenne des universités d'enseignement à distance sont convenues ensemble d'un cadre commun applicable aux micro-diplômes afin de garantir la transférabilité et la reconnaissance de ces nouveaux produits.

Mme Skelton explique que le gouvernement du Royaume-Uni participe également au financement de la formation en ligne pour les personnes qui en ont besoin. Elle cite la campagne Study UK, qui permet aux apprenants de pays destinataires de l'aide au développement officielle de bénéficier d'une formation. L'objectif est de collaborer avec des universités partenaires et d'associer leur compétence en matière d'enseignement et d'apprentissage avec l'expertise de FutureLearn en matière de technologies, d'expérience utilisateur et de pédagogie en ligne.

Le Président demande quels sont les problèmes posés par l'évaluation en ligne

M. Skelton explique que ces problèmes peuvent être résolus et que les modèles qui existent actuellement tentent de reproduire les méthodes utilisées en face à face. Selon elle, le numérique oblige à réfléchir davantage à l'évaluation en général et certaines universités partenaires envisagent désormais de réfléchir à la possibilité de laisser plus de place à l'évaluation continue.

Le président demande si les cours dispensés par FutureLearn débouchent sur des diplômes reconnus.

Mme Skelton répond que les diplômes délivrés par FutureLearn et les universités partenaires sont de vrais diplômes universitaires et sont régis par les mêmes règles que leurs équivalents normaux. Les universités réfléchissent aux leçons à tirer du modèle en ligne et à ce qu'implique le fait qu'il est équivalent voire, par certains aspects, supérieur au face à face.

Le Président se tourne vers **l'Espagne** et demande comment l'autorité de la concurrence (CNMC) a été consultée sur un projet de réforme de l'éducation. Il demande pourquoi elle l'a été et si le gouvernement avait clairement demandé que la concurrence soit introduite dans l'éducation. Il invite également le délégué à s'exprimer sur l'exemple de l'Aragon.

Le délégué explique qu'en Espagne, il est habituel de consulter l'autorité de la concurrence. Il explique que l'autorité est évidemment convaincue du rôle clé que joue la concurrence dans les marchés de l'éducation, mais qu'elle est rarement consultée sur les réformes de l'éducation et qu'elle l'a peut-être été cette fois en raison de l'ampleur des réformes. Les réformes introduisaient des principes concurrentiels, d'où la consultation de l'autorité.

En Aragon, où il n'y avait qu'une université publique, une université privée a ouvert. Elle a commencé à offrir ses services dans la région et à gagner des parts de marché. Les autorités publiques craignaient qu'elle ne se livre à une pratique d'écramage. Les autorités régionales ont donc pris un décret interdisant la création de nouveaux diplômes et de nouveaux cursus par des opérateurs privés et interdisant la création de diplômes concurrents de ceux offerts dans les petits campus universitaires situés dans des zones urbaines à faible densité de population. Par ailleurs, la création de tout diplôme par l'université privée a été subordonnée à l'approbation des autorités régionales, lesquelles ne donnaient leur aval que s'il était démontré que le nouveau cursus envisagé répondait à une demande sociale et économique. L'autorité de la concurrence, jugeant ces règles anticoncurrentielles, a saisi la justice et a obtenu gain de cause. Toutefois, les autorités régionales ont alors inscrit ces restrictions dans la loi. Or, l'autorité de la concurrence ne peut pas contester les lois – elle ne peut contester que les normes situées en dessous des lois dans la hiérarchie.

Le **Président** passe ensuite la parole aux États-Unis.

Le délégué des **États-Unis** cite plusieurs affaires passées, dont une affaire remontant à 1991. Le ministère de la Justice avait alors engagé des poursuites contre un groupe d'universités de l'Ivy League pour entente sur les prix. La plupart des universités transigèrent, exception faite du MIT, qui décida d'aller jusqu'au procès. Il a été débouté et a interjeté appel devant la cour d'appel du troisième circuit, qui a souligné que la décision à prendre portait sur le point de savoir si l'enseignement était une activité spécifique, devant sortir du champ d'application du droit de la concurrence. La cour a estimé que le paiement des droits universitaires en contrepartie de services éducatifs constituait une activité commerciale et devait donc être pleinement soumise au droit de la concurrence et a statué en appliquant la règle de raison.

Le délégué évoque ensuite une affaire en cours impliquant des facultés de médecine et leurs accords de « non-débauchage » qui contrariaient les enseignants en médecine parce qu'ils exerçaient une pression à la baisse sur les salaires. Le ministère de la Justice est là aussi intervenu.

Le Président pose la question du rôle du ministère de la Justice dans ce type d'affaires.

Le délégué des États-Unis répond qu'il est en principe très rare que le ministère intervienne en première instance et même en appel, intervenant plus souvent devant la Cour suprême. Toutefois, ces deux dernières années, il est intervenu dans de nombreuses affaires en première instance pour donner son avis sur la manière dont la loi devrait être interprétée afin que le juge connaisse sa position.

Le **Royaume-Uni** fait observer que l'OFT a également eu à faire face à des pratiques de fixation des prix, des établissements indépendants échangeant des informations sur les droits d'inscription. Les établissements considéraient qu'ils n'étaient pas visés par le droit de la concurrence parce qu'ils avaient le statut d'organisation caritative. L'OFT a estimé qu'il y avait atteinte au droit de la concurrence et des amendes minimales ont été infligées. Un dispositif a cependant été créé pour que les établissements versent l'argent à un fonds afin de rembourser les étudiants.

Pour résumer, le Président souligne qu'il ressort des débats que la concurrence peut faciliter la réalisation des objectifs visés par les prestataires de services éducatifs, notamment la mobilité sociale, l'ouverture et la possibilité de faire des choix transparents.

Il rappelle que les problèmes posés par l'introduction de la concurrence ont également été évoqués, notamment la question des indicateurs en termes absolus et en valeur ajoutée et du rôle que joue la réputation dans ce marché comparativement aux autres marchés, les règles qui régissent la croissance n'étant pas les mêmes.

Le Président termine en annonçant que l'OCDE envisage d'enrichir le manuel pour l'évaluation d'impact de la concurrence afin d'y intégrer les marchés bénéficiant d'un financement public (comme ceux de l'éducation et de la santé), qui posent des problèmes spécifiques et ont leurs propres subtilités. Il pourrait notamment être envisagé d'inclure au manuel des recommandations sur la manière de promouvoir et d'introduire la concurrence dans ces marchés.