

Non classifié

Français - Or. Anglais

5 octobre 2020

DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES
COMITÉ DE LA CONCURRENCE

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

Résumé 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]

JT03466261

Résumé de la table ronde sur les marchés de l'éducation financés par des fonds publics tenue à l'occasion de la 67^e réunion du Groupe de travail n° 2 sur la concurrence et la réglementation¹

Le 3 juin 2019, le Groupe de travail n° 2 du Comité de la concurrence de l'OCDE a organisé une table ronde sur le thème de la *conception de marchés de l'éducation financés par des fonds publics*. La note de référence préparée par le Secrétariat de l'OCDE, les documents soumis par les délégués, ainsi que les contributions des experts du panel et des délégués ayant participé à la discussion ont mis en exergue les principaux points suivants :

1. Le financement public de l'éducation est nécessaire en raison de l'incapacité des marchés libres à fournir des services d'enseignement adéquats. Il semble toutefois que le financement public des services d'enseignement, s'il ne s'accompagne pas d'incitations visant les entités qui fournissent ces services, crée des services qui ne sont pas aussi efficaces, innovants ou adaptés aux besoins des utilisateurs que ce qui serait souhaitable. Le financement public des marchés de l'éducation permet d'utiliser des incitations concurrentielles pour que soient fournis les services dont les élèves et les étudiants ont besoin, plutôt que les services qu'ils sont disposés à payer. Les activités de promotion des autorités de la concurrence peuvent aider à mettre en place des mécanismes de marché qui permettent d'atteindre ces objectifs.

Des marchés libres livrés à eux-mêmes dans le secteur de l'éducation donnent lieu à un sous-investissement dans l'éducation et le capital humain. Cela se traduit par une baisse de la productivité et des pertes fiscales. Cela va également à l'encontre de la mission stratégique que les électeurs ont confiée aux gouvernements, comme l'égalité d'accès à une éducation de qualité. Il est également important de reconnaître l'importance cruciale de la formation continue des adultes et des programmes de perfectionnement. Les défaillances du marché dans ces services ne sont pas moins critiques que dans l'enseignement scolaire et universitaire, et le financement et la conception de ces marchés sont devenus des priorités essentielles de l'action publique (surtout pour permettre de garantir que les interventions des autorités de la concurrence ont l'effet escompté sur l'économie), du fait de la mondialisation et de l'automatisation croissantes.

Toutefois, le financement public des services d'enseignement n'est pas suffisant. Les écoles et les établissements d'enseignement post-secondaire et universitaire doivent faire l'objet d'incitations si nous voulons qu'ils fournissent des services efficaces, innovants et adaptés aux besoins des utilisateurs. Une incitation possible consiste à définir des objectifs de résultat et à réglementer afin de relever les normes minimales d'enseignement. La plupart des pays de l'OCDE ont adopté cette approche réglementaire pour garantir des normes minimales, mais se sont tournés vers les mécanismes de choix, de concurrence et de marché pour responsabiliser les utilisateurs et inciter les établissements d'enseignement à élever leurs ambitions à hauteur de celles du personnel en cherchant à aller au-delà des normes minimales en vigueur.

¹ Ce résumé ne reflète pas nécessairement un consensus entre les membres du Comité de la concurrence. En revanche, il récapitule les points essentiels des débats ayant eu lieu au cours de la table ronde, des communications écrites présentées par les délégués, des exposés des participants, ainsi que du document de référence du Secrétariat.

En octroyant des fonds publics à l'éducation, les gouvernements ont réussi à briser le lien établi par les marchés libres entre les moyens financiers des étudiants et leur demande, et garantissent que le service fourni par le mécanisme du marché est fondé sur les besoins. Bien que les éléments probants ne soient pas suffisants à ce jour pour justifier de recommander une adoption à grande échelle de la concurrence dans les services d'enseignement, des observations positives justifient une étude continue. En particulier, il semblerait que, lorsqu'elles sont conçues avec soin, les incitations concurrentielles contribuent à la réalisation de cet important objectif de politique publique, à savoir l'égalité d'accès à une éducation de haute qualité, au lieu d'aller à son encontre. Une telle contribution concourt à garantir la légitimité de la concurrence en tant qu'instrument d'action publique dans le secteur de l'éducation, et permet ainsi d'accroître son efficacité.

La concurrence est donc un mécanisme de prestation et non un objectif en soi. Des activités de promotion circonstanciées et nuancées des autorités de la concurrence, allant au-delà d'une simple exhortation à la concurrence, à la déréglementation et à l'abaissement des barrières à l'entrée, ont donc un rôle particulièrement important à jouer. Dans certains cas, les autorités plaident activement contre les distorsions anticoncurrentielles proposées par les décideurs et les administrations régionales, et en faveur de réformes proconcurrentielles. Elles n'hésitent pas à utiliser leur pouvoir pour contester devant les tribunaux les propositions anticoncurrentielles des autorités régionales. Cela les a également conduites à plaider pour l'institution d'une autorité de tutelle indépendante chargée de faciliter le type de concurrence contribuant à la réalisation des objectifs de politique publique.

2. De manière générale, on observe dans la zone OCDE une plus forte concurrence au niveau du choix des étudiants, bien qu'il reste difficile de donner un sens à ces choix. Les informations données aux étudiants pour éclairer leur choix, ainsi que la structure des paiements reçus par les écoles et les établissements d'enseignement post-secondaire et universitaire détermineront ce que les incitations concurrentielles peuvent permettre d'obtenir et, par conséquent, sont des domaines dans lesquels les autorités de la concurrence peuvent faire valoir leur point de vue.

De manière générale, on observe dans la zone OCDE un recours accru à la concurrence au niveau du choix des étudiants. Il semble que la possibilité pour ces derniers de faire un choix éclairé améliore plus efficacement les services qu'un appel d'offres concurrentiel. Toutefois, cela nécessite qu'ils aient accès à des informations comparatives sur les services ; qu'ils sachent faire la différence entre les services disponibles au moment de leur choix et aient connaissance du coût d'un changement une fois leur choix effectué ; et qu'ils envisagent de faire un choix différent lorsque la qualité est médiocre. De nombreux pays fournissent donc des informations comparatives sur les résultats obtenus par les différents établissements, alors que d'autres fournissent des conseils en matière de choix et des subventions à ceux qui souhaitent aller plus loin pour obtenir de meilleurs services.

Le type d'informations fournies aux étudiants et la rémunération offerte aux prestataires aideront également à déterminer le type d'incitations concurrentielles qu'il convient de créer. Ainsi, des paiements dépendants du degré de diversité socio-économique et culturelle au sein d'un établissement (y compris des récupérations auprès d'établissements accueillant un groupe d'étudiants défini de manière excessivement étroite) contribueront à inciter les prestataires à entrer en concurrence pour attirer un groupe d'étudiants diversifié. De même, le fait de restreindre les informations relatives aux résultats non corrigés des étudiants dans chaque établissement, et de mettre plutôt en avant les informations relatives à la valeur ajoutée de l'établissement, contribuera à inciter les étudiants à faire leur choix en fonction de la valeur ajoutée attendue, et non de la valeur d'investissement du signal envoyé par le fait d'avoir fréquenté un établissement en particulier.

3. Pour que la concurrence améliore les résultats, il convient de fixer les prix à un niveau qui incite les prestataires à travailler pour attirer des étudiants. Lorsque les prix ne sont pas réglementés et fixés par les prestataires, cela peut créer un problème de complément qui risque d'entrer en conflit avec l'objectif souvent important d'égalité d'accès, et donc de délégitimer la concurrence en tant qu'instrument d'action. Lorsque les prix sont réglementés, le risque est que le ministère ou l'autorité de tutelle fixe des prix qui rendent la concurrence non rentable pour certains groupes d'étudiants, comme ceux qui ont des besoins plus complexes.

Lorsque les prix ne sont pas réglementés, et sont complétés par les utilisateurs (avec l'aide de subventions de l'État), les prestataires peuvent facturer des prix plus élevés pour l'éducation des étudiants ayant des besoins plus complexes, mais ils peuvent également facturer des prix plus élevés aux utilisateurs qui sont prêts à payer plus pour compléter les services qu'ils reçoivent. Le financement public d'un tel système ne contribuera donc pas à remédier aux inégalités en matière d'éducation. Les autorités de la concurrence qui préconisent la suppression des restrictions sur les compléments en tant que mesure proconcurrentielle risquent donc d'amener la concurrence en tant qu'instrument d'action à entrer en conflit avec l'objectif commun d'égalité des chances. En revanche, les autorités qui soutiennent l'interdiction des compléments aux services financés par des fonds publics, pourront alors plaider pour des mesures proconcurrentielles qui aideront les décideurs à atteindre leurs objectifs d'égalité d'accès à un service d'enseignement plus efficace.

Dans la plupart des systèmes financés par des fonds publics, les prix sont réglementés. En effet, on craint que des informations de qualité inadéquate génèrent une concurrence visant à réduire les coûts sans tenir compte de l'impact sur la qualité et la valeur. Toutefois, lorsque les prix sont réglementés, il existe un risque que les autorités de réglementation fixent des niveaux de prix auxquels l'admission de certains étudiants n'est pas rentable pour un prestataire efficace. Dans ce cas, le prestataire est incité à attirer les étudiants les plus rentables (écrémage ou picorage), et à refuser ceux qui ne sont pas rentables, ou à décourager la demande de ces étudiants. Le sous-financement de l'inscription des étudiants ayant des besoins complexes risque donc de donner lieu à des services de mauvaise qualité pour ces étudiants, non seulement parce que la capacité d'un établissement à fournir un service de qualité sera compromise par un financement insuffisant, mais également parce que cet établissement sera incité à dissuader d'autres étudiants de ce type de choisir de s'inscrire. Une réglementation prudente des prix fondée sur des données fiables peut donc empêcher l'émergence de telles incitations négatives.

4. L'éducation est consommée par les étudiants, mais c'est également un bien d'investissement. Dans ce contexte, en cas de sélection formelle ou informelle, des effets d'écémage sont probables. On peut s'attendre à ce qu'une asymétrie des obligations de service public fausse la concurrence et nuise aux intérêts des étudiants. De même, il est possible que les écoles et les universités abusent de leur position dominante en augmentant les coûts de leurs concurrents et en restreignant leur aptitude à leur livrer concurrence pour attirer des élèves ou des étudiants très performants.

L'éducation peut être considérée comme un bien de consommation, parce que les utilisateurs apprécient la consommation de ce bien et aiment apprendre. Toutefois, c'est également un bien d'investissement, parce que l'investissement dans l'éducation (ou dans le capital humain) crée de la valeur pour l'utilisateur sur d'autres marchés, comme le marché du travail. En outre, l'investissement dans l'éducation possède à la fois une valeur sur le fond, en ce sens qu'il augmente la productivité des étudiants et donc leur valeur sur le marché du travail, et une valeur de signal, en ce sens que l'éducation aide à déterminer ou à révéler aux employeurs sur le marché du travail la « catégorie » à laquelle appartient

un étudiant. Cela est important étant donné l'asymétrie des informations indiquant quels employés potentiels ont une valeur élevée, et lesquels n'en ont pas (puisque tous prétendent appartenir aux catégories à valeur élevée).

La valeur du signal envoyé par une formation, et en particulier par un enseignement dispensé par une école ou une université spécifique, signifie que ces écoles et universités ont intérêt à se faire concurrence pour permettre aux étudiants d'envoyer le meilleur signal possible aux employeurs potentiels. Une façon pour les écoles et les universités d'envoyer un signal fort est de se livrer concurrence en apportant autant de valeur ajoutée que possible afin d'améliorer la productivité de chaque étudiant qui s'inscrit. Cette démarche est souhaitable pour les décideurs. Toutefois, un autre moyen d'envoyer un signal est de n'admettre que les étudiants qui apportent à un établissement ce qu'il recherche. Dans certains cas, il peut s'agir de futures dotations financières, mais dans d'autres, il peut s'agir de la capacité à offrir aux autres étudiants de meilleures occasions de nouer des contacts, ou une meilleure réputation. En effet, cette stratégie est probablement plus simple et plus fiable pour les écoles et les universités, car elle ne les oblige pas à innover pour trouver des moyens de proposer un enseignement de meilleure qualité. En outre, les employeurs ne se préoccupent en fin de compte que des performances de leurs salariés, et se soucient peu de la mesure dans laquelle ils ont amélioré leurs compétences au cours de leurs études. Lorsqu'elles sont autorisées à le faire, les écoles et les universités peuvent donc être amenées à investir dans la concurrence afin d'envoyer un signal plus fort aux employeurs en sélectionnant les meilleurs étudiants, plutôt que de se livrer concurrence pour offrir le meilleur enseignement. Les décideurs qui cherchent à utiliser la concurrence pour améliorer la qualité de l'enseignement ont donc interdit la sélection et imposé aux établissements faisant face à un excès de demande de mettre en place des systèmes d'admission par tirage au sort (voir par exemple les *charter schools*).

Outre le risque de concurrence par rapport à des facteurs indésirables (par exemple la tendance à gonfler les notes), il existe également un risque de restriction ou de distorsion de la concurrence en raison d'un manque de neutralité concurrentielle. Par exemple, des réglementations asymétriques en matière d'obligation de service universel pourraient permettre à certains établissements de sélectionner les étudiants (et donc de refuser d'inscrire ceux qu'ils ne souhaitent pas admettre), tout en obligeant d'autres établissements à inscrire tout étudiant qui le souhaite. Dans ce cas, les établissements sélectifs choisiront les étudiants les plus rentables, et laisseront les étudiants les plus coûteux et les moins rentables fréquenter les établissements soumis à une obligation de service universel. Cela augmentera les coûts des établissements rivaux non sélectifs, et limitera leur capacité à offrir aux étudiants les plus performants le même signal de valeur que les établissements sélectifs. Dans chaque cas, cela entraînera un affaiblissement de la pression concurrentielle exercée par les établissements non sélectifs sur les établissements sélectifs. De même, comme de nombreux élèves des établissements non sélectifs ne pourront pas choisir de s'inscrire dans un établissement sélectif, les établissements sélectifs n'exerceront pas de forte pression concurrentielle sur les établissements non sélectifs. Ainsi, les deux types d'établissements seront incités à dispenser un enseignement de moins bonne qualité qu'ils ne l'auraient fait dans d'autres circonstances.

Un effet similaire est probable même lorsque l'ensemble des prestataires sont en mesure de procéder à une sélection. Par exemple, alors que dans de nombreux pays, toutes les universités sont en mesure de sélectionner les étudiants, une université dont la réputation historique provoque un fort excès de demande chaque année pourra sélectionner et inscrire les étudiants qui maximisent les effets de réseau et de réputation que l'établissement pourra ensuite faire valoir auprès des autres étudiants. En ce sens, les marchés de l'éducation qui autorisent la sélection auront tendance à pencher vers la création d'un pouvoir de marché local. Le fait que les universités détenant ce pouvoir choisissent souvent de limiter leur

capacité et de percevoir des rentes de monopole sous la forme de retombées non financières ne devrait donc pas nous faire oublier l'existence de ce pouvoir de marché. En effet, ces effets de réseau sont susceptibles d'agir comme une puissante barrière à l'entrée pour les concurrents potentiels. Dans de telles circonstances, on pourrait considérer qu'une université dominante qui fait en sorte de protéger sa position dominante en sélectionnant les étudiants, ainsi qu'en augmentant les coûts de ses concurrents et en restreignant leur aptitude à leur livrer concurrence, abuse de sa position dominante.

5. Pour que la concurrence améliore la qualité des services éducatifs financés par les pouvoirs publics, les écoles et les universités performantes doivent pouvoir accroître leur part de marché. En effet, dans certains pays, les fusions entre établissements sont nombreuses, ce qui peut réduire la concurrence sur les marchés locaux. Étant donné que ces acquisitions ne semblent pas avoir été examinées par les autorités de la concurrence, et qu'un certain nombre de pays ont recensé des ententes dans le secteur, il semblerait qu'il soit possible d'envisager un examen plus approfondi et un contrôle des fusions dans le secteur de l'éducation.

Pour que la concurrence permette une amélioration des services éducatifs financés par des fonds publics, il est important que les écoles et les universités performantes puissent gagner des parts de marché. Toutefois, il semble qu'il existe une échelle d'efficacité maximale au-delà de laquelle des déséconomies d'échelle apparaissent. Cela dissuade les établissements performants d'augmenter le nombre d'élèves sur un seul site. En s'attaquant aux réglementations qui imposent des restrictions aux écoles ou aux universités ayant démontré une aptitude à apporter une valeur ajoutée en ouvrant des sites supplémentaires, il est possible de permettre à un plus grand nombre d'étudiants de choisir ces écoles.

Autre moyen de gagner des parts de marché pour les écoles performantes : les fusions et les acquisitions. Par exemple, lorsque des écoles jouissant d'une grande autonomie commencent à montrer des défaillances, les fusions et acquisitions leur offrent un moyen de sortir du marché sans engendrer de perturbations pour les étudiants. La croissance des chaînes d'écoles est également une tendance visible dans certains pays. Les fusions visant à former des chaînes offrent des avantages potentiels en permettant à des écoles efficaces et performantes de se développer et de diffuser leurs bonnes pratiques dans toute la chaîne, ainsi qu'en donnant accès à des économies d'échelle. Toutefois, l'acquisition forcée d'écoles en difficulté par d'autres établissements ou chaînes inefficaces semble peu susceptible d'apporter un quelconque avantage, et les restrictions imposées aux établissements autorisés à acquérir des écoles supplémentaires peuvent donc contribuer à éviter la nécessité de renflouements futurs plus coûteux.

Parmi les questions pertinentes soulevées par la création de ces chaînes d'écoles auprès des autorités de la concurrence, il s'agira notamment de déterminer s'il y a changement de contrôle, et si la taille des marchés scolaires locaux est telle qu'une perte de concurrence est possible. Les facteurs pertinents susceptibles d'affecter l'interchangeabilité et donc la force de la pression concurrentielle perdue pourraient inclure non seulement la distance, mais aussi des facteurs comme la représentation équitable des deux sexes, l'appartenance religieuse, la spécialité et la capacité de sélection (soit par la réglementation, soit dans la pratique). Ces facteurs combinés donnent à penser que les marchés scolaires sont susceptibles d'être à la fois locaux et, dans de nombreux cas, très concentrés par nature.

Des ententes ont été découvertes et sanctionnées sur les marchés des universités et des écoles privées. Des accusations de collusion explicite ou tacite ont également été formulées, et il a été suggéré que les plafonds de prix fournissent des points de convergence évidents pour une telle coordination. Au-delà de l'entente illicite sur les prix, il existe également sur les marchés de l'éducation des marges considérables d'accords de partage géographique du marché ou d'accords de non-concurrence entre universités, portant sur le recrutement et la

rétenion du personnel, ou imposant des contraintes anticoncurrentielles restreignant la capacité des étudiants à postuler dans des universités rivales. Compte tenu de ces affaires d'entente et des possibilités de concentrations anticoncurrentielles, il semblerait donc que les autorités de la concurrence disposent d'une marge de manœuvre considérable pour jouer un rôle plus actif dans la fourniture de services d'enseignement de meilleure qualité et plus efficaces par le biais du contrôle des fusions et d'actions coercitives dans le secteur.

6. Si les obstacles à l'entrée peuvent empêcher certains nouveaux prestataires d'accéder au marché, les obstacles à la sortie sous la forme de renflouements des prestataires défaillants peuvent totalement fausser la concurrence sur le marché. L'élaboration d'un processus d'administration fiable pour les prestataires d'enseignement non viables est donc une condition nécessaire pour plaider efficacement en faveur de la suppression de l'accès à de tels renflouements.

Dans de nombreux pays, il y a peu d'intérêt à autoriser les entreprises à but lucratif à se concurrencer pour fournir des services d'enseignement financés par l'État. En effet, il n'est pas certain que cela permettrait d'accroître l'efficacité ou l'efficience de ces services. Par exemple, on doute de disposer d'une quantité suffisante d'informations sur la qualité pour empêcher les entreprises à but lucratif de réduire suffisamment leurs coûts pour nuire à la qualité sans que les étudiants s'en aperçoivent. En outre, même avec de bonnes informations sur les résultats, cinq années ou plus pourraient s'écouler avant que cette réduction des coûts ait un impact sur les mesures des performances. En effet, dans la pratique, lorsque des entreprises à but lucratif ont été autorisées à pénétrer sur le marché scolaire, elles n'ont pas fait preuve de l'innovation que l'on aurait pu espérer, alors que leur entrée semble avoir conduit à des abus prévisibles, comme un gonflement des notes lorsqu'une réglementation laxiste le permettait. La majorité des pays s'appuient donc sur un ensemble de fondations publiques et caritatives, tout en permettant à ceux qui souhaitent acheter des conseils ou des services de consultation à des entreprises à but lucratif de le faire. Les avantages de l'adoption de mécanismes de marché peuvent donc être utilement dissociés des arguments pour ou contre l'introduction de la rentabilité dans la prestation de ces services.

Il est plus important de faciliter la sortie des opérateurs en place inefficaces que l'entrée de nouveaux prestataires. Alors que certains pays ont élaboré des systèmes pour faciliter les transferts par l'acquisition de ces écoles ou universités, il est plus courant que des prestataires inefficaces de mauvaise qualité soient renfloués et protégés. Toutefois, un tel protectionnisme peut être préjudiciable car il sape les incitations des écoles et universités plus efficaces à se concurrencer pour accroître leur part de marché. Des actions de sensibilisation qui reconnaissent et répondent à la préoccupation légitime selon laquelle la sortie doit être gérée en douceur afin de ne pas interrompre l'éducation des étudiants ont donc plus de chances d'être entendues par les pouvoirs publics.