

Service de l'Aménagement et de la Planification
Observatoire de la Réussite Éducative
Rapport – juillet 2020

Titre du document : Le compte de l'éducation en Nouvelle-Calédonie

Objet du document :

Le présent document propose un bilan comptable mesurant l'effort financier que les collectivités calédoniennes consacrent au système éducatif, s'appuyant sur une méthodologie nationale. Il s'agira de présenter dans un cadre synthétique l'ensemble des flux relatifs aux dépenses d'éducation et à leur financement. Il est réalisé pour l'année 2016, soit quatre ans après la phase de transfert de l'enseignement du second degré et de l'enseignement privé (1er janvier 2012).



juillet 2020

Compte de l'éducation 2016

“Pour notre école, sachez que le gouvernement a une ambition républicaine et océanienne. C’est une école calédonienne de la réussite et du mérite que nous souhaitons bâtir.”

Thierry SANTA, Président du gouvernement, Déclaration de politique générale, 22 août 2019

“Les systèmes scolaires de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie Française bénéficient d’un effort budgétaire de l’État important. La diminution de la population scolaire et le caractère encore insuffisant des résultats obtenus doivent aujourd’hui conduire, à moyens constants, à prendre les initiatives nécessaires, afin d’en améliorer l’efficacité.”

Rapport Annuel de la Cour des comptes (2016), section 4, *le système scolaire en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie : un effort de l’Etat important, une efficacité à améliorer*, conclusion et recommandations, février 2016

Introduction	5
Le contexte : l'année 2012, une année charnière pour le transfert de l'enseignement	7
Résumé du transfert de compétences opéré en 2012	7
Dotations de compensation et subventions de fonctionnement pour accompagner le transfert	7
Le dispositif original de la MADGG, le poids encore prépondérant de l'Etat pour le second degré	7
Le contexte : une baisse globale des effectifs scolaires	8
une baisse contrastée des effectifs d'élèves du premier degré	9
Une baisse des effectifs du second degré constatée depuis 2012	10
une hausse des effectifs en formation post-baccalauréat	12
La forte progression du secteur public au détriment du secteur privé	13
Une évolution de la dépense intérieure d'éducation contrastée	13
Ralentissement de la DIE et du PIB entre 2010 et 2016	13
Une dépense moyenne par élève en hausse et supérieure à la moyenne nationale	16
L'estimation du coût de la scolarité	17
La dépense intérieure d'éducation par activité et par niveau	18
Une DIE par activité qui a relativement peu évolué	18
Une DIE par niveau d'enseignement, majoritairement consacrée à l'enseignement secondaire	20
Répartition du financement par acteur et circuit de financement	25
Financement initial, financement final et transfert	25
L'Etat toujours majoritaire dans le financement initial de l'enseignement	28
Les ménages, financeurs à part entière de la DIE	29
Conclusion	30
Sources et bibliographie	32
Annexes	34

Introduction

Depuis l'Accord de Nouméa, la Nouvelle-Calédonie s'est inscrite dans la voie de la construction de son propre système éducatif avec le transfert progressif des compétences en matière d'enseignement primaire, puis secondaire. Un enjeu majeur de développement dans un archipel où près d'un tiers de la population a moins de 20 ans (ISEE, 2014).

En premier lieu, la loi organique (19 mars 1999) a donné la compétence en matière d'enseignement primaire public à la Nouvelle-Calédonie (programmes, contrôle pédagogique, formation initiale et continue des maîtres). En décembre 1999, une direction de l'enseignement (DENC) a été créée au sein du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, regroupant les personnels pédagogiques (inspecteurs, conseillers pédagogiques) et administratifs provenant du Vice-Rectorat. Le transfert de l'enseignement primaire public a été effectif à partir du 1er janvier 2000. Les provinces gèrent la carte scolaire, affectent et rémunèrent les enseignants et sont chargés de l'adaptation des programmes en fonction des réalités culturelles et linguistiques (cf. répartition des compétences en annexes).

En second lieu, le transfert de la compétence en matière d'enseignement secondaire public, d'enseignement privé (primaire et secondaire), d'enseignement agricole et de santé scolaire était inscrit à l'article 26 de la loi organique : il nécessitait l'adoption par loi du pays du Congrès votée à la majorité des $\frac{2}{3}$ faisant suite aux élections provinciales de 2009. Après l'obtention de garanties financières de l'Etat (notamment les dotations annuelles de compensation¹ et la MADGG²) qui conserve notamment la gestion des diplômes nationaux, la définition des programmes et la qualification des enseignants, le Congrès adopte le transfert à l'unanimité le 30 novembre 2009. La Nouvelle-Calédonie assure désormais cette compétence à compter du 1er janvier 2012 (cf. schéma en annexe). L'Etat et la Nouvelle-Calédonie exercent désormais au sein d'un service unique (Vice Rectorat - Direction Générale des Enseignements), leurs compétences respectives.

En revanche, l'enseignement supérieur et la recherche restent de compétence État, jusqu'à son possible transfert à la Nouvelle-Calédonie, conformément aux dispositions de l'article 27 de la loi organique.

Grâce à ces transferts opérés entre 2000 et 2012, la Nouvelle-Calédonie dispose d'une grande majorité de responsabilités en matière d'enseignement. Dans cette perspective, la Nouvelle-Calédonie s'est dotée en 2016 d'un projet éducatif pour *“poser les bases d'une École adaptée aux réalités du pays, fondée sur le respect mutuel, la solidarité et la tolérance, afin de nourrir concrètement les vertus du “vivre ensemble” et faire de l'École le creuset du destin commun³.”*

¹ Pour couvrir les dépenses de fonctionnement engagées par ce transfert (subventions de fonctionnement des lycées, forfait externat pour l'enseignement privé, fonctionnement des services administratifs, etc)

² Mise à disposition Globale et Gratuite à la Nouvelle-Calédonie des personnels rémunérés sur le budget de l'État au titre de l'exercice de ces compétences.

³ cf. délibération n°106 relative à l'École calédonienne en date du 15 janvier 2016.

Fruit de plusieurs années de travail en concertation, marquées par le colloque sur l'avenir de l'école calédonienne (2002) et le Grand débat sur l'avenir de l'école calédonienne (2010), ce projet éducatif met en lumière le caractère stratégique de l'éducation en Nouvelle-Calédonie.

Et face à l'importance que revêt ce secteur pour la Nouvelle-Calédonie, il était crucial d'évaluer le coût. Ce "compte de l'éducation", réalisé en collaboration avec l'ISEE, propose un bilan comptable mesurant l'effort financier que les collectivités calédoniennes consacrent au système éducatif, s'appuyant sur une méthodologie nationale. Il s'agit de présenter dans un cadre synthétique l'ensemble des flux relatifs aux dépenses d'éducation et à leur financement. Il est réalisé pour l'année 2016, soit quatre ans après la phase de transfert de l'enseignement du second degré et de l'enseignement privé (1er janvier 2012). En 2016, l'enseignement représente 11,5% du PIB de la Nouvelle-Calédonie, soit 107 milliards de francs CFP.

Comparable aux précédents exercices (2000, 2005 et 2010), ce compte de l'éducation permet d'analyser l'évolution de la Dépense Intérieure d'Éducation⁴ (DIE) depuis le transfert de l'enseignement primaire public (2000). Ce rapport fait suite au rapport annuel de la cour des comptes (février 2016) concluant que *"l'efficience du système éducatif calédonien était à améliorer"*.

⁴ La DIE peut se définir comme la somme des dépenses d'éducation réalisées sur le territoire par les différents financeurs. Il s'agit des dépenses pour les activités d'enseignement de type scolaire et extrascolaire de tous niveaux effectuées dans les établissements publics ou privés ou dispensés lors de leçons particulières, des dépenses visant à organiser le système (administration, documentation pédagogique, orientation), des dépenses pour les activités destinées à favoriser ou accompagner la fréquentation des établissements (cantines, internats, médecine scolaire, transports scolaires) et des dépenses de rémunération des personnels d'éducation en formation.

I. Le contexte : l'année 2012, une année charnière pour le transfert de l'enseignement

A. Résumé du transfert de compétences opéré en 2012

Les compétences en matière d'enseignement du premier degré privé, du second degré public et d'enseignement privé, d'enseignement agricole, de santé scolaire ainsi que du Centre de Documentation Pédagogique ont été transférées par l'Etat à la Nouvelle-Calédonie au 1^{er} Janvier 2012 au titre de l'article 26 de la loi organique de 1999. Ces transferts font suite à la série de compétences déjà transférées au 1^{er} janvier 2000 que sont notamment la gestion de l'enseignement public du 1^{er} degré et de la formation professionnelle continue.

Après le dernier transfert intervenu au 1er janvier 2012, et même si la compétence est toujours partagée entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie, l'Etat n'est resté compétent que pour la délivrance des diplômes (brevet, certificat d'aptitude professionnelle, etc.), les programmes et le contrôle pédagogique du secondaire et les titres des enseignants du primaire et du secondaire tandis que l'enseignement supérieur fait partie des compétences transférables au titre de l'article 27 de la loi organique (cf. schémas en annexe).

B. Dotations de compensation et subventions de fonctionnement pour accompagner le transfert

Afin de couvrir les dépenses de fonctionnement engagées par ces transferts de compétences, l'Etat attribue chaque année à la Nouvelle-Calédonie une dotation de compensation. Celle-ci recouvre les subventions de fonctionnement des lycées, les aides financières à l'enseignement privé (forfait externat) ainsi qu'une partie du fonctionnement des services administratifs, mais également les dépenses de construction et d'entretien des lycées publics à l'exception de la construction des lycées du Mont Dore et de Pouembout, restant sous financement de l'Etat.

A noter que cette dotation de compensation est actualisée annuellement en fonction de l'indice des prix à la consommation (hors tabac) pour la partie fonctionnement, tandis que la section d'investissement est révisée par l'indice des prix de la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

C. Le dispositif original de la MADGG, le poids encore prépondérant de l'Etat pour le second degré

Par ailleurs, l'ensemble des personnels rémunérés sur le budget de l'Etat et concourant à l'exercice des compétences transférées en matière d'enseignement font l'œuvre d'une mise à disposition globale et gratuite (MADGG) à la Nouvelle-Calédonie pendant une période dont le terme n'a pas été fixé à ce jour. Ces derniers restent rémunérés par l'Etat mais exercent leur fonction pour le compte de la Nouvelle-Calédonie.

Une importante partie de ces rémunérations font l'objet d'une MADGG, bien qu'aucun chiffre exhaustif ne puisse être apporté à l'heure actuelle. Cette mise à disposition globale et gratuite se traduisant par un versement de salaires, celle-ci n'est pas retenue en tant que transfert entre financeur, mais bien comme un financement de l'Etat, ce qui explique le poids encore

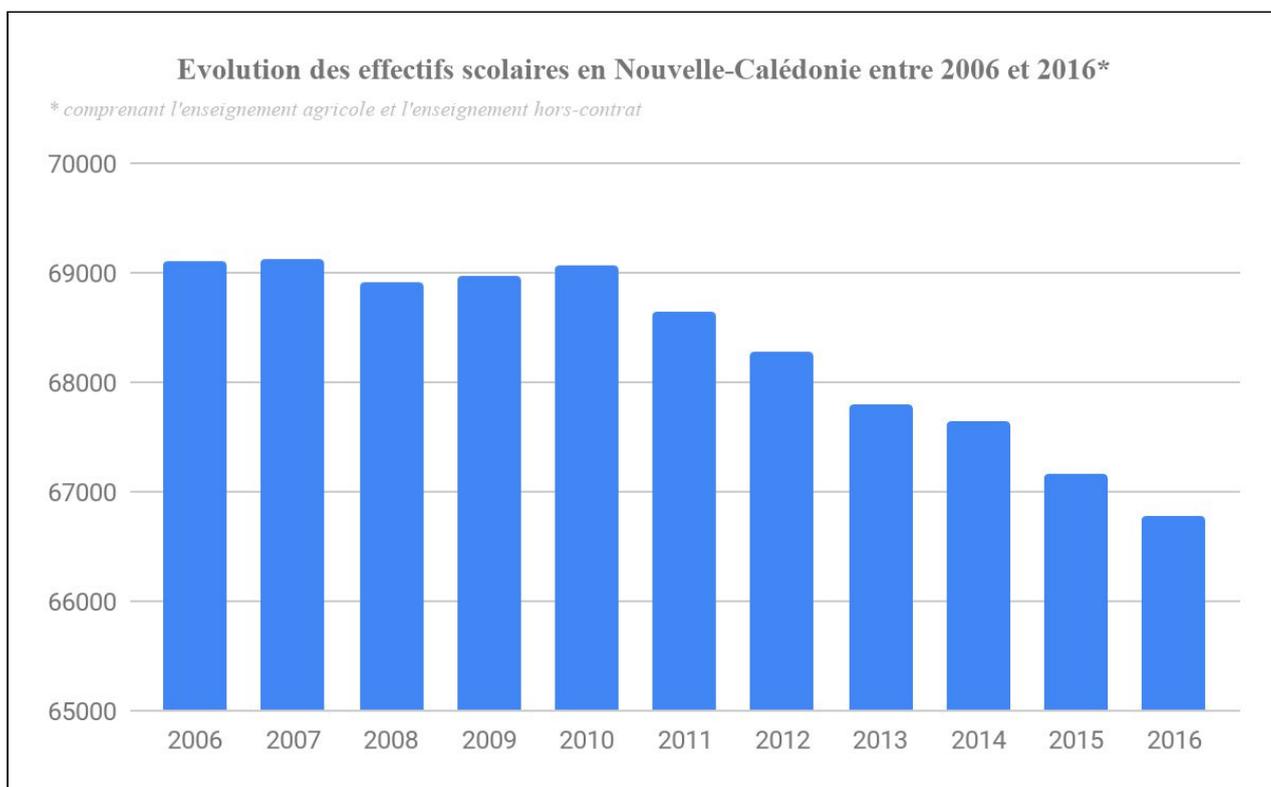
prépondérant de l'Etat dans le financement du second degré malgré son transfert (pour le public et le privé) à la Nouvelle-Calédonie à compter de 2012. En effet, de par la MADGG, l'Etat continue à prendre en charge une part importante des rémunérations versées, dont celles des enseignants. De plus, des investissements notables ont été financés par l'Etat en 2016, avec entre autres la construction du lycée du Mont Dore.

Il convient de préciser que la MADGG a été entérinée lors de la signature d'une convention (18 octobre 2011). Il est précisé que la MADGG est prévue pour une "période transitoire" : *"La mise à disposition globale et gratuite au sens de l'article 59-1 de la loi organique N°99-209 du 19 mars 1999 susmentionnée est le dispositif par lequel, pendant une période dont le terme sera fixé par un décret en Conseil d'Etat."* (Article 1).

A ce jour, aucun décret n'a été adopté, la MADGG n'est donc a priori pas bornée dans le temps, ce qui correspond aux conclusions retenues à l'issue du comité de pilotage du 17 octobre 2008 citées dans le « Rapport définitif présentant les scénarios ayant fait l'objet d'un consensus au sein du comité de pilotage de l'Accord de Nouméa lors du second déplacement de la mission en Nouvelle-Calédonie du 13 au 17 octobre 2008 » : « (...) *la date de sortie de la mise à disposition globale des enseignants ne doit pas être décidée à l'avance, mais résulter d'une demande de la Nouvelle-Calédonie, le moment venu.* »

II. Le contexte : une baisse globale des effectifs scolaires

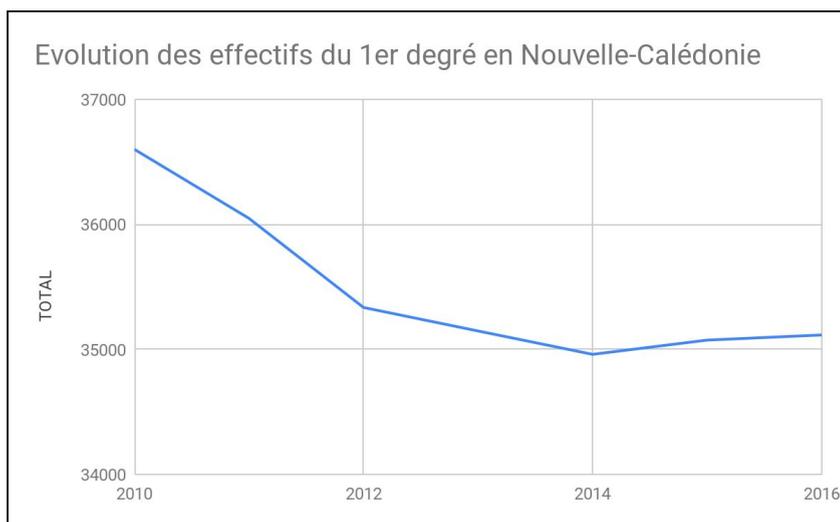
Après une forte augmentation de la population scolaire à la fin du XXème siècle, les effectifs scolaires ont diminué en Nouvelle-Calédonie depuis les années 2000. Cette situation est notamment liée à un ralentissement de l'accroissement naturel et à un important recul de la fécondité observé depuis le début des années 1980 (2,1 enfants par femme en 2015 contre 3,3 en 1983). En 2016, le Vice-Rectorat recensait 66773 élèves ([1er](#) et [2nd degré](#), en comptant notamment l'enseignement agricole et le privé hors-contrat ; ces chiffres ne comprennent toutefois pas les effectifs des classes préparatoires et des formations post-baccalauréat) contre 69075 en 2010, soit une baisse de 3,3% sur 6 ans.



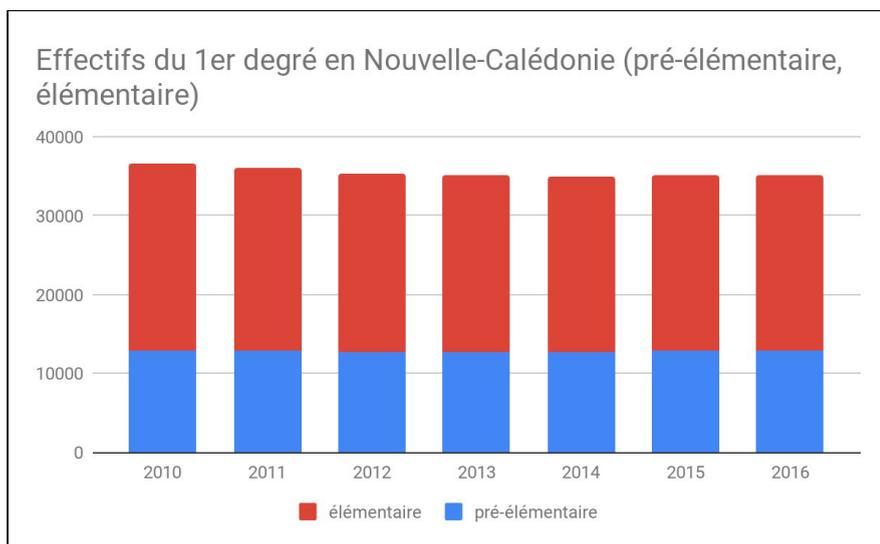
En guise de comparaison, la Polynésie française connaît également une baisse de sa population scolaire pendant cette même période : 72420 en 2010 contre 68001 en 2016 (soit -6,1%).

A. une baisse contrastée des effectifs d'élèves du premier degré

Entre 2010 et 2016, les effectifs du premier degré enregistrent une baisse de 4% : 36600 en 2010 contre 35115 en 2016 (en intégrant les chiffres de l'enseignement public, privé sous contrat et hors contrat). Entre 2010 et 2014, la baisse est particulièrement significative (-4,5%) alors que les effectifs connaissent une légère hausse entre 2014 et 2016 (+0,5%).



En 2016, les effectifs de l'enseignement primaire se répartissent comme suivant : 12944 élèves pour les classes de niveau pré-élémentaire (36,9%), 21900 pour les classes élémentaires (63,1%). Dans le détail, pendant cet intervalle (2010-2016), les effectifs des classes pré-élémentaires restent quasi-inchangés (12946 en 2010 et 12944 en 2016) tandis que dans les classes élémentaires, ils ont considérablement reculé (-6,3%). Ces évolutions sont principalement liées aux fluctuations démographiques annuelles et à l'importance de certaines classes d'âge.

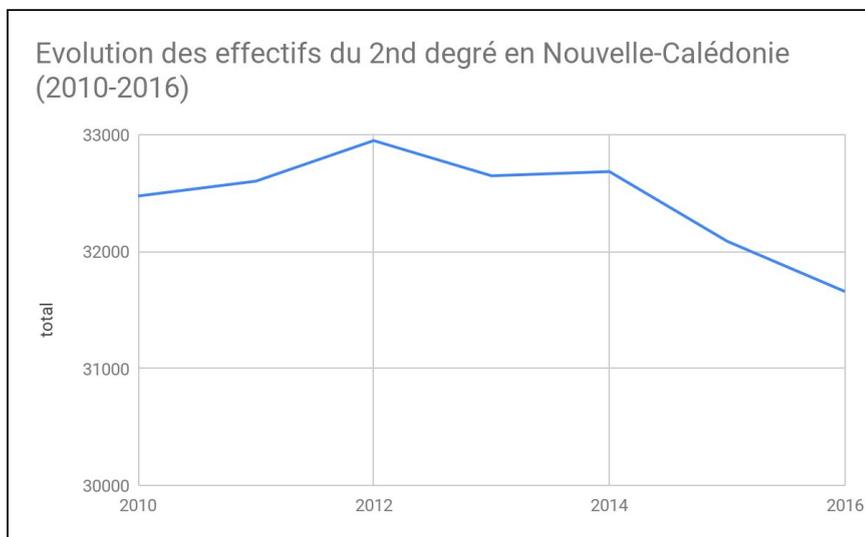


A la rentrée 2016, 27 043 élèves fréquentaient des écoles du secteur public, soit 77% des effectifs totaux du premier degré (public, privé sous contrat et hors contrat). Si les effectifs du 1er degré public ont très peu évolué entre 2010 et 2016 (-0,6%), ceux du privé ont considérablement diminué sur cet intervalle (-14,2% soit 1332 élèves en moins). Par conséquent, la part du public a fortement augmenté pendant cette période (+2,7 points).

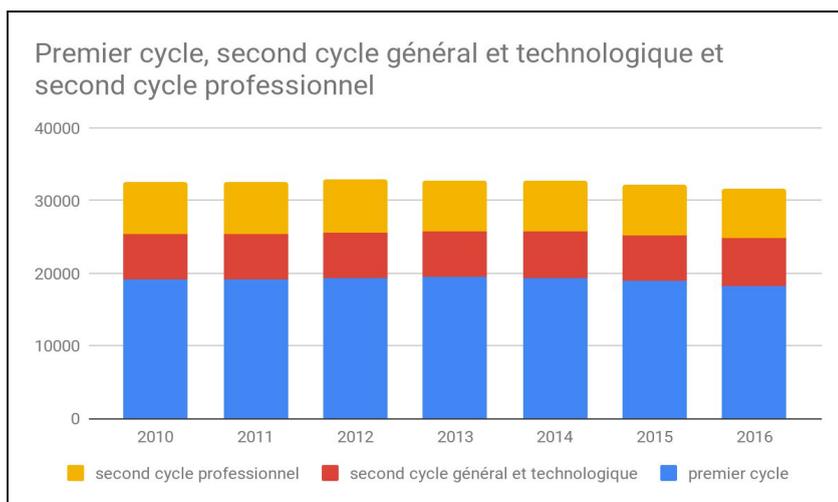
B. Une baisse des effectifs du second degré constatée depuis 2012

Entre 2010 et 2016, les effectifs du second degré enregistrent une baisse de 2,5% : 32475 en 2010 contre 31658 en 2016 (en intégrant les chiffres de l'enseignement public, agricole, privé sous

contrat et hors contrat). Entre 2010 et 2014, les effectifs progressent très légèrement (+0,6%) tandis qu'ils baissent considérablement entre 2014 et 2016 (-3,1%).



En 2016, les effectifs de l'enseignement secondaire (public, privé et enseignement agricole) se répartissent comme suivant : 18293 élèves pour les classes du premier cycle⁵ (57,8%), 6479 pour le second cycle général et technologique⁶ (20,5%) et 6886 pour le second cycle professionnel⁷ (21,7%). Dans le détail, pendant cet intervalle (2010-2016), les effectifs des classes du premier cycle ont diminué (-4,5%), à l'instar de ceux du second cycle professionnel (-3,9%) tandis que dans les classes du second cycle général et technologique, ils progressent de manière significative (+5,3%). Comme pour le premier degré, ces évolutions sont principalement liées aux fluctuations démographiques annuelles et à l'importance de certaines classes d'âge.



A la rentrée 2016, 21908 élèves fréquentaient des établissements du secteur public, soit 69,2% des effectifs totaux du second degré (public, privé sous contrat et hors contrat). Si les effectifs du 2nd

⁵ cela correspond aux collèges.

⁶ cela correspond aux lycées généraux et technologiques.

⁷ cela correspond aux lycées professionnels.

degré public ont un peu diminué entre 2010 et 2016 (-4,2%). Par conséquent, comme pour le premier degré, la part du public a augmenté pendant cette période (+0,6 points).

C. une hausse des effectifs en formation post-baccalauréat

Notons toutefois que cette baisse est contrebalancée par une hausse du nombre d'étudiants⁸ : 5045 en 2016 contre 4029 en 2010 (soit +25,2%).

Données annuelles	2010			2016		
	Public	Privé	Total	Public	Privé	Total
Classes Supérieures des Lycées (a)	764	109	873	1 286	311	1 597
CCI - CFA (Diplômes niveau II et III)	0	145	145	0	132	132
ENEP	0	54	54	0	50	50
IFM	123	0	123	138	0	138
ESPE - cursus Enseignement du 1er degré (Professeurs des écoles) (b)	nd	nd	nd	48	0	48
ESPE (IUFM avant 2015) - cursus Enseignement du 2nd degré (b)	124	0	124	119	0	119
UNC	2 385	0	2 385	2 507	0	2 507
EGC	0	80	80	0	113	113
IFPSS (c)	245	0	245	341	0	341
TOTAL	3 786	243	4 029	4 439	606	5 045

unité : en nombre d'étudiants ; Sources : UNC/IUFM-ESPE, IFM-NC, Vice-Rectorat, IFPSS, CCI, EGC

(a) Sections de Techniciens Supérieurs (STS) + Classes Préparatoires aux Grandes Ecoles (CPGE) + Etudes Comptables et Financières

(b) Ne sont pris en compte que les étudiants en formation initiale (formation continue exclue)

(c) Sont pris en compte les élèves des 3 années de formation infirmier, les élèves des formations préparatoires aux concours : infirmier, cadre de santé et d'éducateur spécialisé, assistant social ou éducateur de jeunes enfants.

Cette hausse est particulièrement importante en ce qui concerne les effectifs en formation post-baccalauréat dépendant du Vice-Rectorat : STS (section de techniciens supérieurs) et MAN (mise à niveau), CPGE (classe préparatoire aux grandes écoles), prépa concours et DCG (diplôme de comptabilité gestion).

En 2010, on comptait 873 étudiants au sein de ces formations tandis qu'en 2016, ce chiffre a presque doublé : 1597 étudiants, avec une progression assez remarquable des STS, et notamment celles du secteur privé où les effectifs ont été multipliés par 2,9 (109 étudiants en 2010 contre 311 en 2016) même si le volume demeure assez faible.

⁸ Il existe plusieurs sources pour déterminer le nombre total d'étudiants de l'enseignement supérieur (VR-DGE, DENC, ISEE, etc.). Dans ce rapport, nous avons fait le choix de nous référer à la compilation de l'ISEE : <https://www.isee.nc/component/phocadownload/category/129-scolarisation?download=642:eleves-et-etudiants>

En ce qui concerne les CPGE, les effectifs sont multipliés par deux⁹ : 145 étudiants en 2010 contre 316 en 2016 - une hausse liée à l'ouverture en 2010 de classes de la section économique et commerciale au lycée Dick Ukeiwé et de classes littéraires au lycée Lapérouse à partir de 2015).

A noter qu'à ces effectifs en formation dites "post-bac" (ou classes supérieures des lycées), malgré leur forte progression, restent minoritaires par rapport aux effectifs de la filière universitaire (DAEU, ESPE, DEUST, PACES, Licence, Master, Doctorat, ESPE, IFM, IUT, DU) et d'autres écoles (EGC, ENEP, IFPSS, CCI/CFA) : 3448 en 2016 contre 3156 en 2010. En résumé, en 2016, un peu moins d'un étudiant sur deux appartient à la formation post-bac (46%).

En volume, la progression du nombre total d'étudiants (filière post-bac, universitaire, autres écoles) n'endigues pas la baisse des effectifs d'élèves et d'étudiants : en 2016, la Nouvelle-Calédonie comptait 71818 élèves et étudiants contre 73104 en 2010. Soit une baisse de 1,8% entre 2010 et 2016. La tendance à la baisse des naissances sur les 10 dernières années (4 083 naissances en moyenne entre 2002 et 2012 contre 4 368 entre 1991 et 2001) laisse envisager une évolution à la baisse globale des effectifs scolaires à l'horizon 2030. Dans un rapport portant sur "les prévisions d'effectifs d'élèves en Nouvelle-Calédonie"¹⁰ (2017), le Vice-Rectorat prévoit que "les effectifs du second degré progresseraient de nouveau dès la rentrée 2027" (...) "tandis que les effectifs du premier degré augmenteraient à partir de la rentrée 2019 jusqu'en 2026".

D. La forte progression du secteur public au détriment du secteur privé

Longtemps fortement implanté en Nouvelle-Calédonie, et notamment en dehors de Nouméa, le secteur privé a vu sa part considérablement reculé (46% des effectifs en 1970, 29% en 2000 et 26,7% en 2016).

Sur les 66773 élèves, 48951 sont scolarisés dans le public contre 17822 dans le privé (en comptant les directions privées sous contrat et hors contrat). Et comme cela est précisé dans les sections précédentes, cette baisse concerne aussi bien le premier degré que le second degré. En revanche, la progression des STS dans le secteur privé fait figure d'exception, même si le volume total paraît relativement marginal.

III. Une évolution de la dépense intérieure d'éducation contrastée

A. Ralentissement de la DIE et du PIB entre 2010 et 2016

Selon la définition de l'ISEE¹¹, la Dépense Intérieure d'Éducation (DIE) est "l'effort consenti par la collectivité pour le fonctionnement et le développement du système éducatif". Il s'agit du principal indicateur produit par le compte de l'éducation et correspond à la somme des dépenses d'éducation réalisées sur le territoire par les différents financeurs (agents économiques, administrations publiques, entreprises, ménages, etc.).

Ces activités regroupent l'enseignement scolaire et extra-scolaire de tous niveaux, l'organisation du système éducatif (administration générale, orientation, documentation pédagogique et

⁹ Y compris les CPGE Bis (source : Vice rectorat/DGE - base élèves académique - SYSCA)

¹⁰ Cf. Synthèse SEP- 08-2017 du Vice-rectorat de la Nouvelle-Calédonie.

¹¹ cf. <https://www.isee.nc/societe/enseignement-education>

recherche sur l'éducation), les activités destinées à favoriser la fréquentation scolaire (hébergement et restauration, médecine scolaire, transports scolaires) et les dépenses demandées par les institutions (fournitures, livres, habillement).

En revanche, les dépenses réalisées hors territoire (exemple : formation en métropole) sont exclues du champ d'étude du compte (cf. annexes). La DIE permet de mesurer l'effort consenti par la collectivité pour le fonctionnement et le développement du système éducatif.

Données annuelles	2000	2005	2010	2016
DIE* (millions de F.CFP)	57 100	73 726	98 982	107 315
Part DIE/PIB (%)	12,9	12,3	12,2	11,5
Part DIE/PIB France et DOM (%)	7,3	6,8	7,0	6,7
Croissance* annuelle moyenne DIE (%)		5,2	6,1	1,4
Croissance* annuelle moyenne PIB (%)		6,3	7,1	1,8
Dépense par habitant (F.CFP)	267 800	317 400	396 000	397 727

*Croissance annuelle moyenne sur la période, donc par rapport à l'année précédente dans le tableau, source : ISEE

En 2016, la DIE est estimée en Nouvelle-Calédonie à 107,315 milliards de francs CFP, ce qui correspond à 11,5% du Produit Intérieur Brut (PIB) calédonien¹² contre 6,7% en France métropolitaine (+DOM¹³). En proportion, le coût du système éducatif calédonien est donc 1,7 fois plus important par rapport à la France métropolitaine (+DOM). Cette DIE est composée à 91% de dépenses courantes (rémunérations, fonctionnement, etc.).

Il s'agit d'une différence qui est structurelle par rapport aux précédents comptes de l'éducation (cf. tableau ci-dessus) et qui peut être expliqué par plusieurs facteurs : éloignement, insularité, spécificités ultramarines, proportion de jeunes de moins de 20 ans plus importante qu'en métropole¹⁴, conditions de rémunération indexées des personnels d'Etat en Outre-mer, proportionnellement plus de moyens pédagogiques en volume (e/d, h/e)¹⁵, moyens administratifs redondants du fait de l'organisation institutionnelle avec trois directions provinciales en charge de l'éducation notamment, etc. En revanche, les données sont relativement comparables pour les autres collectivités d'outre-mer, notamment en Polynésie française, dont la population scolaire est relativement équivalente (68000 environ en 2015) et la DIE comprise entre 10% et 12% (source : rapport annuel de la Cour des comptes, section 4, p.287-289).

¹² Par définition, le PIB mesure "la richesse créée par une économie au cours d'une période donnée. Calculé chaque année en Nouvelle-Calédonie, il permet de suivre l'état de santé de l'économie et de mesurer l'évolution de l'activité économique". Cf. <https://www.isee.nc/economie-entreprises/economie-finances/pib-et-donnees-macro-economique>

¹³ <https://www.education.gouv.fr/le-budget-et-les-finances-du-systeme-educatif-89252>

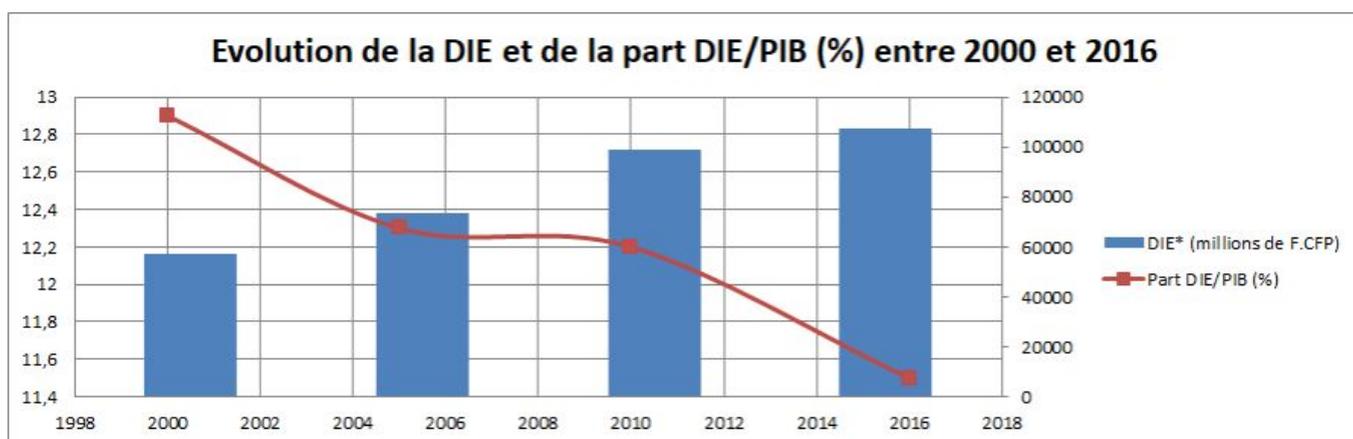
¹⁴ Les moins de vingt ans regroupent à eux seuls presque un tiers de la population calédonienne, contre un quart en France, impliquant structurellement des besoins supérieurs.

<https://www.isee.nc/population/recensement/structure-de-la-population-et-evolutions>

¹⁵ E/D correspond au nombre d'élèves sur le nombre de classes (appelées divisions) dans un cycle d'enseignement donné. H/E correspond à l'encadrement dans le second degré : heures d'enseignement, dispensées hebdomadairement, aux nombres d'élèves.

Si la comparaison avec la métropole ou avec d'autres collectivités d'outre-mer s'impose, celle avec les États insulaires de la région du Pacifique Sud semble tributaire de la faiblesse des bases de données disponibles. Les seules proviennent de l'Institut statistique de l'UNESCO (ISU), mais avec des rubriques et des années de collecte hétérogènes. Les systèmes scolaires de ces États, construits sur le modèle anglo-saxon, sont en outre difficilement comparables avec le modèle français. La part des dépenses d'éducation scolaire dans le PIB, lorsqu'un chiffre est disponible, est comprise entre 4 et 5 %, nettement inférieure aux territoires français du Pacifique.

Contrairement à la période 2000-2010, le taux de croissance annuel moyen de la DIE a ralenti entre 2010 et 2016 : +8,6 milliards soit +1,4% contre +6,1% entre 2005 et 2010 et +5,2% entre 2000 et 2005. Ce qui explique une évolution contrastée de la DIE : une progression ralentie en volume total de la DIE et une baisse de la part de la DIE par rapport au PIB : -0,8 points par rapport à 2010 (cf. graphique ci-dessous).



Cette baisse est liée d'une part à la baisse sensible du nombre d'élèves et d'étudiants pendant cette période (cf. section I) et d'autre part, à une "croissance économique globale moins élevée depuis 2012" (CEROM, IEOM, AFD, ISEE, 2016). la progression du PIB s'établit à +1,8% par rapport à 2015, contre 7,1% en 2010. Ce taux de croissance, le plus faible enregistré depuis 2008, se caractérise par un essoufflement de la consommation des ménages (+0,5%), par un recul de l'emploi salarié, par une stagnation des salaires dans le privé et par une contraction des investissements (-9,4%).

Malgré ce ralentissement, la croissance économique demeure toujours plus importante que celle de la DIE (+1,8% contre +1,4%), ce qui explique la diminution de la part de la DIE par rapport au PIB.

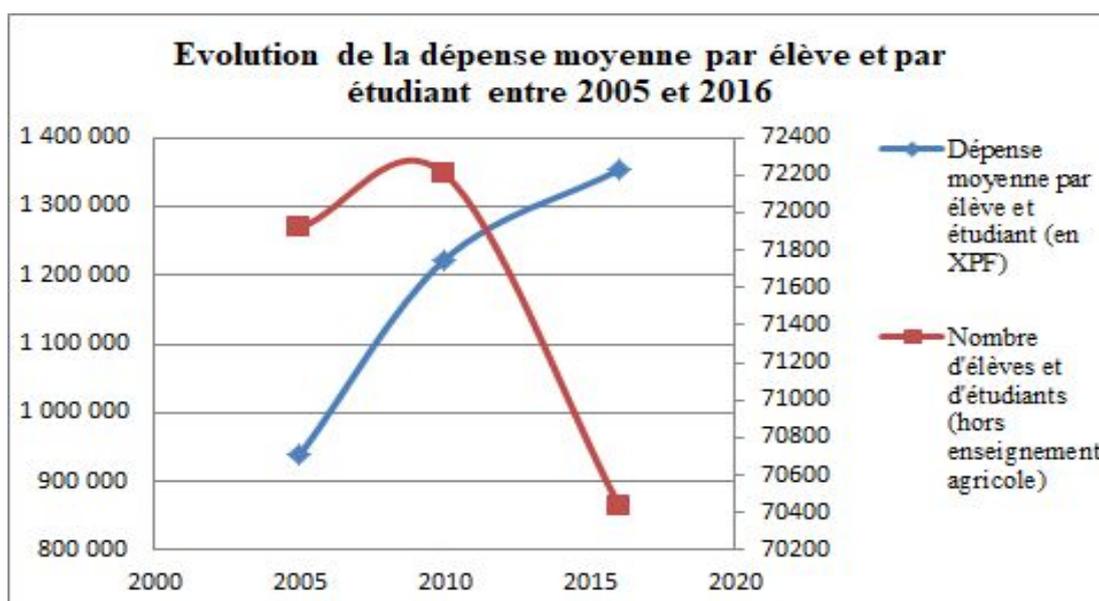
C. Une dépense moyenne par élève en hausse et supérieure à la moyenne nationale

Si on rapporte la DIE à la population calédonienne (cf. tableau précédent), on constate qu'en 2016, l'éducation coûte à chaque calédonien 397727 francs CFP, soit un montant comparable à celui calculé en 2010, et ce, pour plusieurs raisons : ralentissement démographique constaté entre les recensements de 2009 et 2014 (+1,9% par an¹⁶), ralentissement de la DIE entre 2010 et 2016 (+1,4% par an).

En revanche, quand on analyse la dépense moyenne rapporté au nombre total d'élèves et d'étudiants, le constat semble différent. La dépense moyenne par élève et par étudiant est de 1,4 million de francs CFP. Dans le détail, elle s'élève à 890000 francs CFP pour un écolier du primaire, à 2 millions de francs CFP pour un élève de l'enseignement secondaire et à 980000 francs CFP pour un étudiant de l'enseignement supérieur.

Ces niveaux sont nettement supérieurs aux coûts par élève observés en France métropolitaine, où la dépense par élève atteint un million de francs CFP¹⁷ par an, soit 26% de moins qu'en Nouvelle-Calédonie. L'indexation appliquée aux rémunérations du personnel fonctionnaire (enseignants et non enseignants) expliquent en partie ce surcoût.

En 2005 et 2016, cette dépense moyenne par élève et par étudiant est passée de 938000 francs CFP à 1,4 million de francs CFP, soit une hausse de 49% et une croissance moyenne de 4,5% par an. La baisse moyenne du nombre d'élèves et d'étudiants entre 2010 et 2016 (pour rappel, -0,4% par an, cf. section I) combinée à la hausse de la DIE (+1,4% par an) contribue à l'augmentation de cette dépense moyenne par élève (cf. schéma ci-dessous).



¹⁶ Cf. <https://www.isee.nc/population/recensement/structure-de-la-population-et-evolutions>

¹⁷ Soit 8560 euros. Il convient de noter que ces données sont disponibles en euros constants (2018) mais pas en euros courants. Cf. dépenses annuelles d'éducation par élève ou étudiant, INSEE (2019) <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2409224>

Quand on analyse l'évolution de cet indicateur à l'échelle nationale¹⁸, on constate qu'entre 2005 et 2016, la dépense moyenne par élève passait de 8120 euros (soit 969000 francs CFP) à 8560 euros (soit 1,02 millions francs CFP), soit une hausse de 5,4% et une croissance moyenne de 0,5%. Pour rappel, en 2005, ce chiffre était évalué à 938000 francs CFP en Nouvelle-Calédonie.

Un décalage s'est donc constitué entre 2005 et 2016 entre la métropole et la Nouvelle-Calédonie. Cette situation s'appuie vraisemblablement sur plusieurs sources d'explication (comme évoqué précédemment pour expliquer le niveau de la DIE par rapport à la métropole) : un coût de la vie qui a considérablement augmenté en Nouvelle-Calédonie (les chiffres disponibles pour la Nouvelle-Calédonie étant en francs courants), des moyens pédagogiques (E/D, H/E) en volume plus importants en Nouvelle-Calédonie, liés au maillage dense d'écoles et de collèges, la superposition des compétences et des acteurs en matière d'enseignement, etc.

D. L'estimation du coût de la scolarité

Parallèlement à cet indicateur qui consiste à diviser la DIE par le nombre d'élèves/étudiants, l'ISEE a également procédé au calcul d'une scolarité entièrement sur le territoire sans redoublement jusqu'au niveau bac+3 (soit 18 années d'études). Elle peut être estimée à 23,8 millions de francs CFP soit une progression de 8,2% par rapport à 2010 (22 millions de francs CFP). Pour l'année 2005, ce même parcours était évalué à 18,2 millions de francs CFP, soit une hausse de 21% pendant la période 2005-2010.

Cette hausse du coût de la scolarité est directement liée à l'augmentation de la dépense moyenne par élève et par étudiant observée depuis 2005 (cf. section précédente).

¹⁸ Idem que la note précédente, les données métropolitaines sont disponibles uniquement euros constants mais pas en euros courants, ce qui peut expliquer parfois certains décalages avec la Nouvelle-Calédonie.

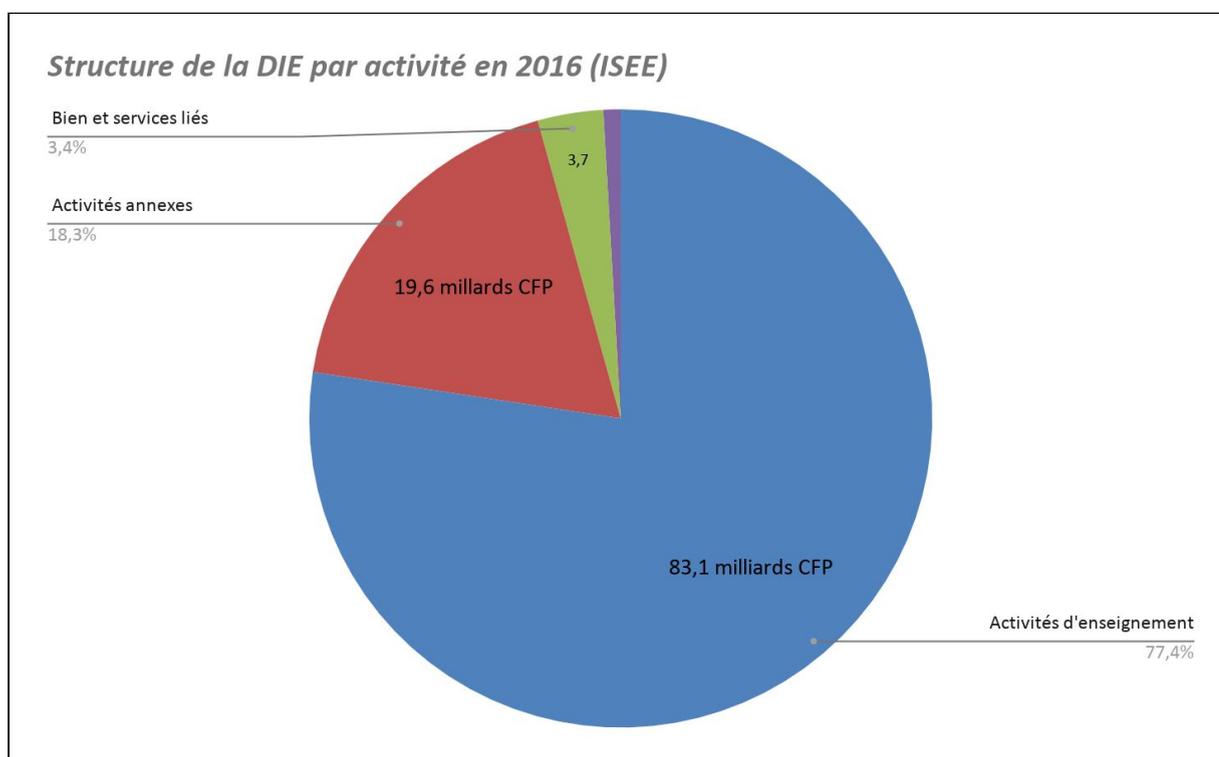
V. La dépense intérieure d'éducation par activité et par niveau

A. Une DIE par activité qui a relativement peu évolué

Si la DIE a progressé de 8,4% depuis 2010 (et de 45,6% depuis 2005), il convient de noter que la répartition des coûts entre les différentes activités du domaine a globalement peu évolué : les activités d'enseignement (rémunérations des enseignants, fonctionnement et construction d'établissements scolaires etc.) restent largement les plus lourdes avec 83,1 milliards de francs CFP, représentant 77,4% de la DIE.

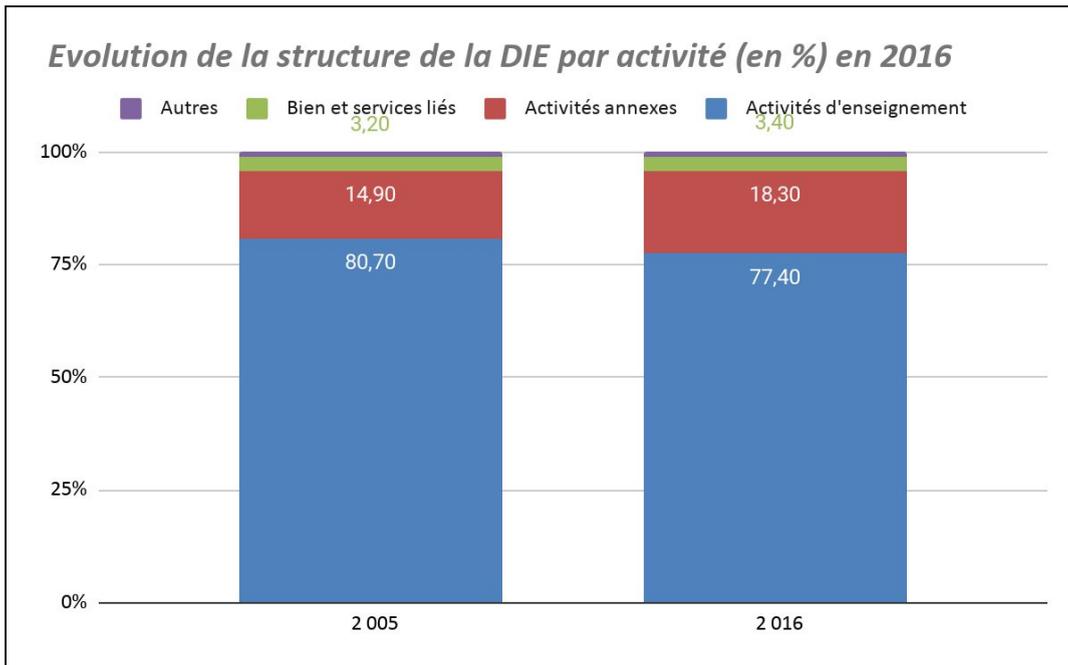
Les activités annexes (administration générale, orientation, cantine, internats, médecine scolaire, documentation pédagogique) sont le deuxième poste de dépense avec 4,6 milliards de francs CFP, soit 18,3% de la DIE.

Enfin, les activités "biens et services liés" (transport scolaire, fournitures, autres) représentent 3,7 milliards de francs CFP, soit 3,4%. Concernant les "autres" dépenses (rémunération du personnel enseignant en formation), cela représente 0,9 milliard de francs CFP, soit 0,9% de la DIE.



* total hors "non ventilés"

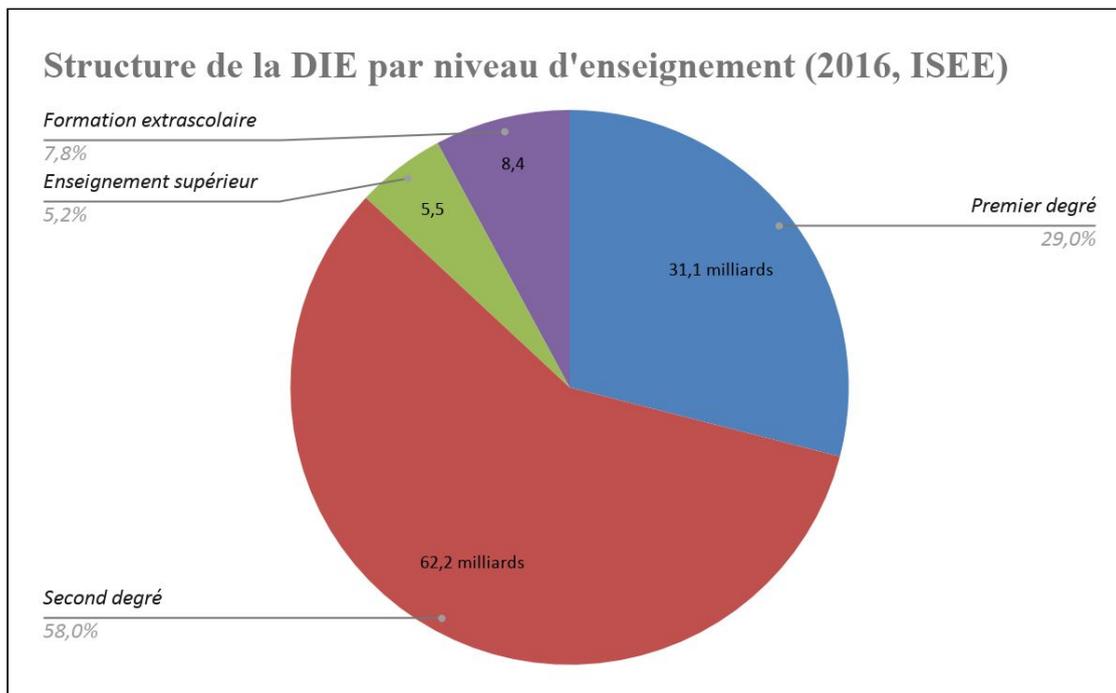
Par rapport à 2005, notons tout de même une sensible évolution dans la répartition de cette DIE. Si en proportion, la dépense éducative reste comparable pour les "biens et services liés" (3,2% en 2005 contre 3,4% en 2016) et pour les "autres" (1,2% en 2005 contre 0,9% en 2016), la part des dépenses annexes (administration générale, orientation, cantine, internats, médecine scolaire, documentation pédagogique) a particulièrement augmenté (14,9% en 2005 contre 18,3% en 2016) au détriment de la part des activités d'enseignement (80,7% en 2005 contre 77,4%).



Pour éviter toute confusion, rappelons que compte tenu de la hausse de la DIE entre 2005 et 2016, même si la part des dépenses pour les activités d'enseignement a diminué, le volume total des dépenses consacrées à ce secteur a considérablement augmenté : 59,5 milliards de francs CFP en 2005 contre 83,1 milliards de francs CFP (soit une hausse de 40% sur cet intervalle).

C. Une DIE par niveau d'enseignement, majoritairement consacrée à l'enseignement secondaire

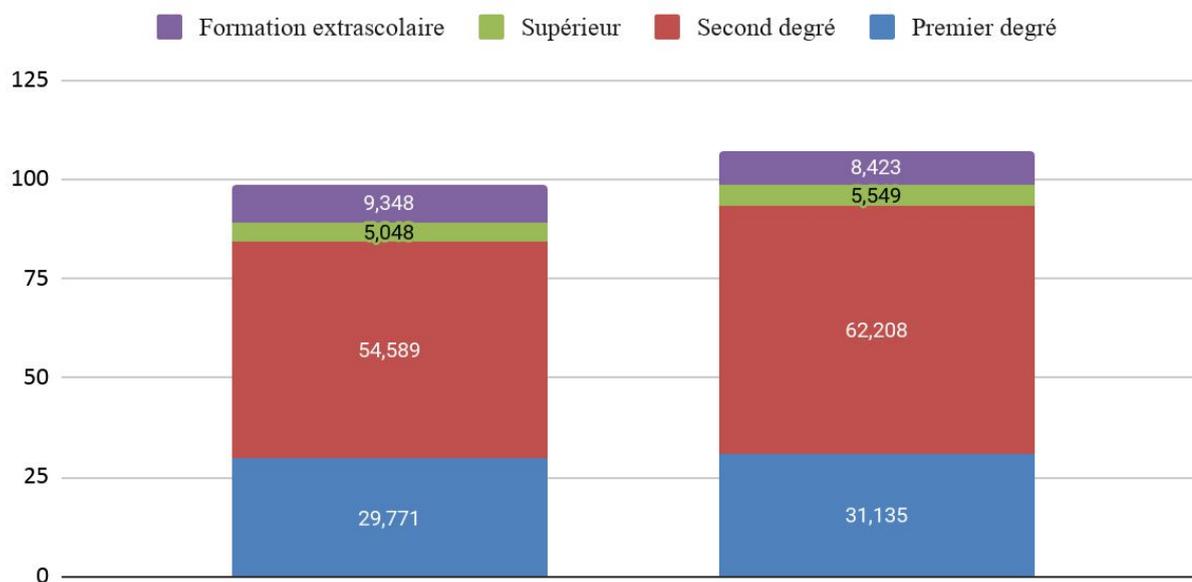
A l'instar de la répartition de la DIE par activité, celle par niveau de scolarité¹⁹ est globalement semblable aux grandes tendances observées depuis la mise en place des comptes de l'éducation par l'ISEE (2000). En 2016, la dépense consacrée à l'enseignement secondaire reste majoritaire : 62,2 milliards de francs CFP, soit 58% de la DIE tandis que celle pour l'enseignement primaire (préélémentaire et élémentaire) est de 31,1 milliards de francs CFP, soit 29% de la DIE. La formation extrascolaire et l'enseignement supérieur complètent ce panorama (cf. graphique ci-dessous).



Par rapport au précédent compte (2010), la dépense totale pour le 1er degré progresse de +1,4 milliard, soit +4,6%, celle pour le 2nd degré bondit à +7,6 milliards, soit +14%. Les dépenses en matière d'enseignement supérieur s'accroissent sensiblement avec +0,5 milliard, soit +9,9%. En revanche, les dépenses en matière de formation extrascolaire se compriment et diminuent de 0,9 milliard, soit -9,9%.

¹⁹ Les coûts par niveau agrègent tous les coûts (enseignement, cantines et hébergement, administration, transport, etc.)

Evolution de la DIE par niveau d'enseignement (2010-2016) en milliards de francs CFP (ISEE)



Cette évolution a pour conséquence d'augmenter la part du secondaire de 2,7 points tandis que celle du primaire recule de 1,1 points. Celle concernant l'enseignement supérieur demeure relativement stable (+0.1 point) tandis que logiquement celle pour la formation extrascolaire recule de -1,7 points. Une évolution qui n'est donc pas connectée avec l'évolution des effectifs sur cet intervalle (pour rappel, -4% pour le 1er degré, -2,5% pour le second degré), ce qui s'explique notamment par l'effort consenti par l'Etat en termes d'investissement.

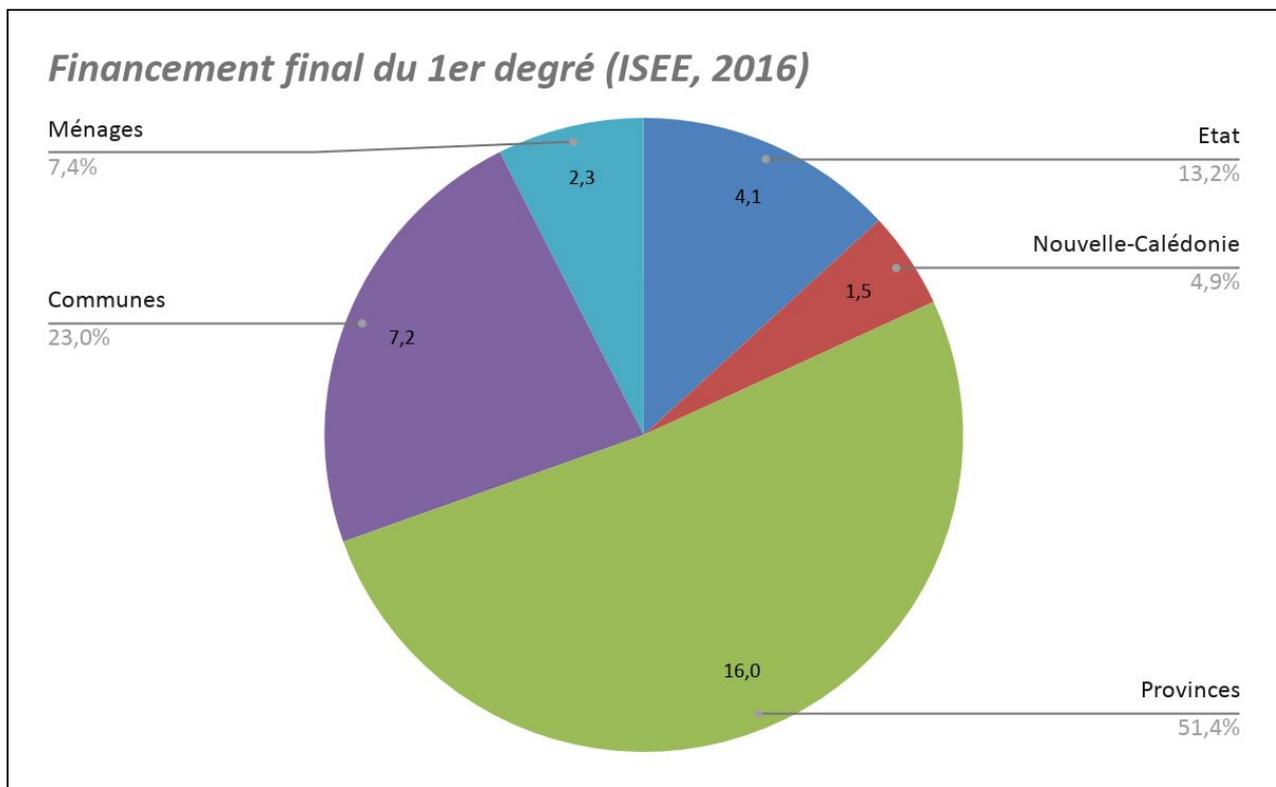
Une tendance inverse à celle observée entre 2005 et 2010 puisque pendant cet intervalle, les financements au profit du premier degré avaient progressé plus rapidement (+39%) que ceux du second degré (+29%) malgré un nombre d'élèves en recul de 2% (contre une augmentation de 2% des effectifs du second degré).

- **Ralentissement du financement du 1er degré**

En 2016, les activités liées au premier degré (préélémentaire et élémentaire) représentent 31,1 milliards de F.CFP. Elles concentrent 29% de la DIE, soit des proportions proches de la moyenne nationale (28,8%).

L'augmentation des coûts du premier degré est principalement influencée par l'augmentation des coûts de restauration et hébergement qui reflète une participation accrue des communes et des ménages. Cette augmentation de 42% en 5 ans provient d'une meilleure organisation des services déployés. Elle doit néanmoins être analysée avec précaution car elle entraîne certainement une meilleure évaluation des financements (la gestion des cantines par des associations par exemple échappe en grande partie au compte de l'éducation).

Le coût moyen d'un élève du primaire est en augmentation de 9% par rapport à 2010, ce qui est la conséquence logique de la conjugaison de la baisse des effectifs du 1er degré (-2,5%, cf. section précédente) avec l'augmentation de 4,6% des dépenses générées pour le 1er degré.



en milliards de francs CFP et en %

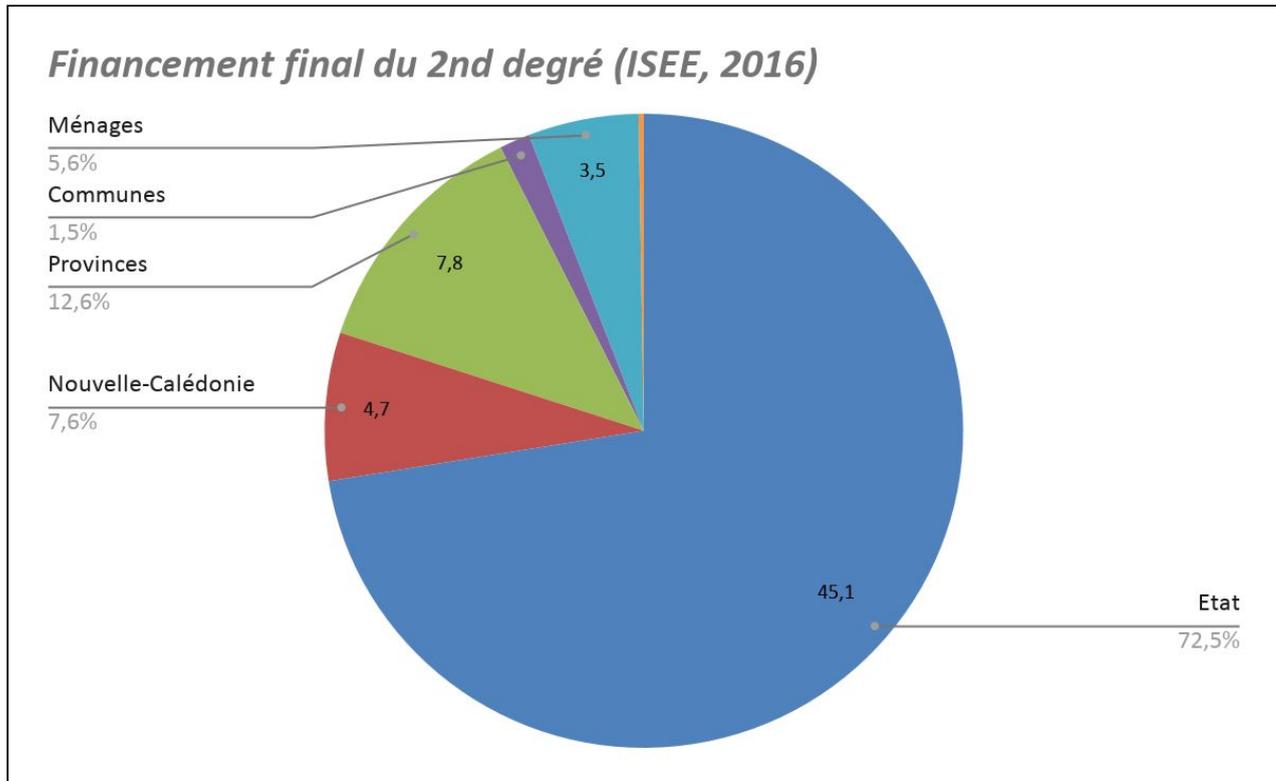
En matière d'enseignement du 1er degré (élémentaire et préélémentaire), les provinces assurent un peu plus de la moitié des dépenses engagées avec notamment une importante masse salariale des enseignants du premier degré public.

Au titre de leurs compétences, les communes assurent un quart des dépenses des activités d'enseignement (23%) notamment par la prise en charge des cantines du 1er degré, par les programmes de rénovation et de construction des écoles, ainsi que par la rémunération de personnels non enseignants des écoles primaires. L'Etat est également un acteur important (13,2%) car pour rappel, il prend en charge la rémunération des enseignants du 1er degré privé sous contrat.

- **Un financement du 2nd degré, toujours marqué par le rôle de l'Etat**

Comme évoqué précédemment, le second degré représente toujours le principal poste de dépense éducative (62,2 milliards CFP, soit 58% de la DIE, cf. section précédente). Malgré son transfert (pour le public et le privé) à la Nouvelle-Calédonie à compter de 2012, la participation de l'Etat dans le financement reste prépondérante (45,1 milliards soit 72,5%), notamment par rapport à la prise en charge par la MADGG d'une part importante des rémunérations versées, dont celles des enseignants. De plus, des investissements notables ont été financés par l'Etat en 2016, avec entre autres la construction du lycée du Mont-Dore.

Dans le second degré, le coût moyen par élève connaît une hausse (+17%) en Nouvelle-Calédonie alors que ce coût est relativement stable au niveau national sur cette même période 2010-2016. Ainsi l'écart se creuse entre le coût d'un élève calédonien (2 millions francs CFP) et celui d'un élève de France métropolitaine (1,2 million de francs CFP).

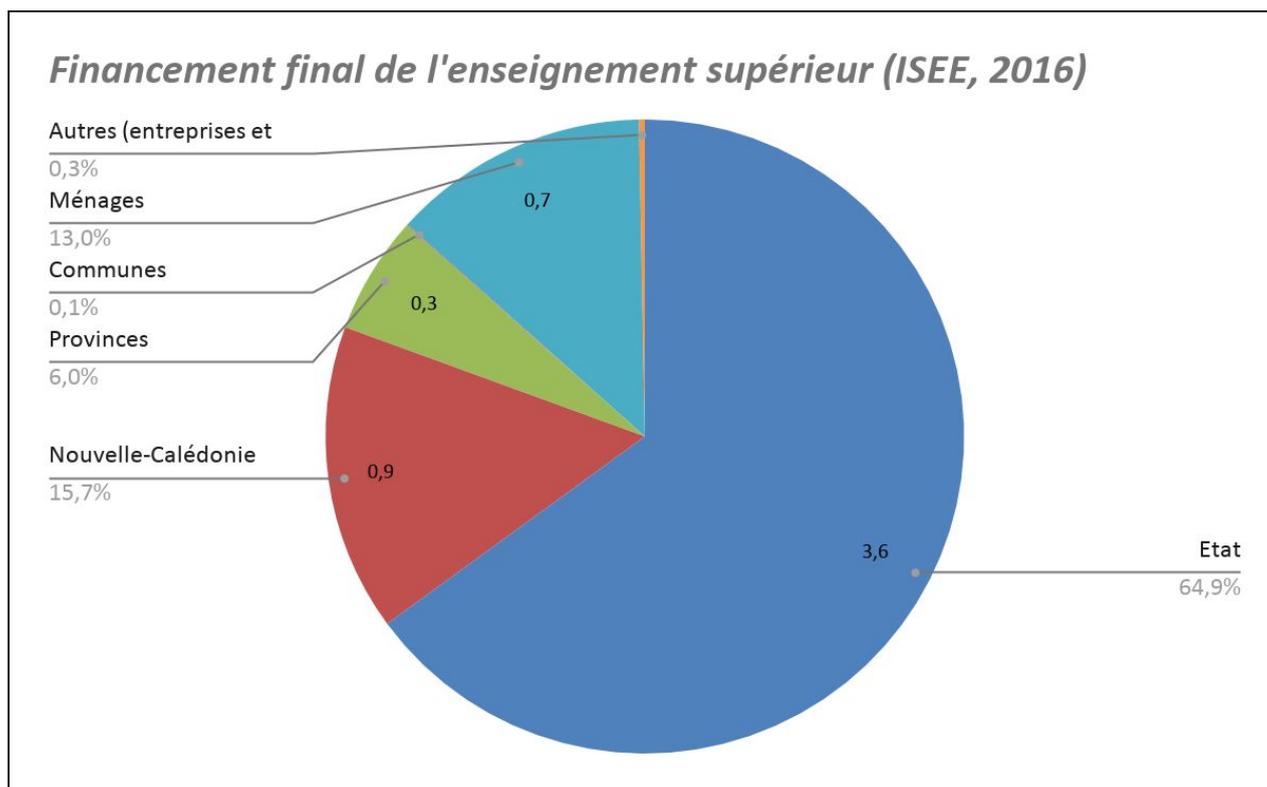


en milliards de francs CFP et en %

Le financement provincial du second degré (7,8 milliards soit 12,6%) est en diminution par rapport à 2010 qui enregistrait d'importants investissements pour les collèges publics. En revanche, le transfert de compétence se traduit par une forte progression du financement de l'enseignement du second degré par la Nouvelle-Calédonie (4,7 milliards soit 7,6%).

- **Pour l'enseignement supérieur, la croissance du financement est inférieure à celle de ses effectifs**

En 2016, l'enseignement supérieur représente une dépense de 5,5 milliards de francs CFP. Il enregistre une augmentation de son financement proportionnellement inférieure à celle de ses effectifs (+9,9% contre +25,2%). La progression de son financement est relativement proportionnelle à celle de la DIE total (pour rappel, +8,1%), la part du financement de l'enseignement supérieur ressort ainsi stable à 5% du total. Au regard de la forte progression de ses effectifs, ce financement contribue à baisser la dépense moyenne par étudiant (980000 francs CFP contre 125300 francs CFP en 2010). Cette dépense est largement inférieure à celle constatée au niveau national (1,4 million de francs CFP) et peut être expliquée par le fait que l'enseignement supérieur demeure une compétence étatique (cf. article 27 de la loi organique), et s'accompagne par le maintien d'une partie importante des coûts de pilotage et de gestion administrative sur le territoire métropolitain.



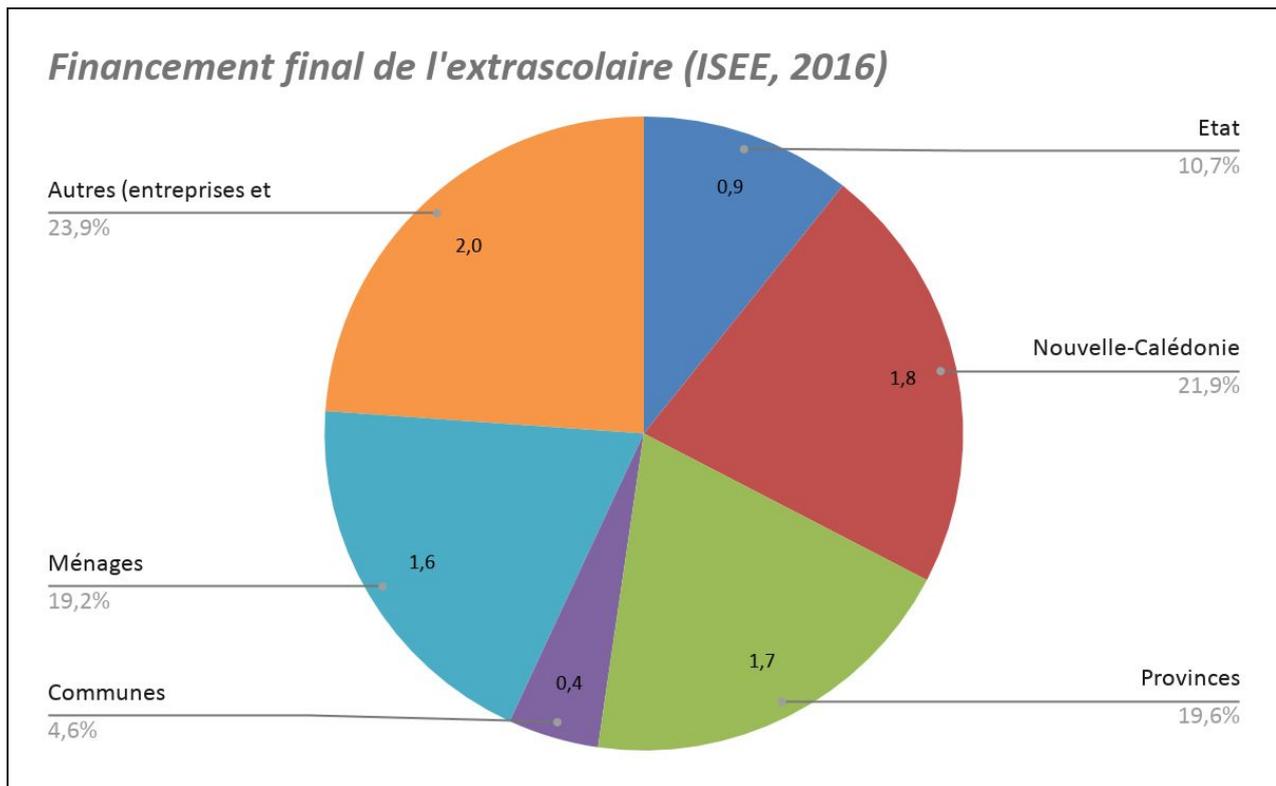
en milliards de francs CFP et en %

A lui seul, l'Etat assure 64,9% des dépenses liées à l'enseignement supérieur et à la recherche (soit 3,6 milliards), ce qui correspond essentiellement au financement de l'UNC et de l'ESPE (ex-IUFM), qui représentent 2,9 milliards de francs CFP. La Nouvelle-Calédonie (15,7% des dépenses en matière d'enseignement supérieur), quant à elle, finance entre autre, la gestion de l'IFPSS, l'IFM-NC (300 millions de francs CFP pour chaque établissement) et accompagne les investissements de l'UNC.

- **Recul des dépenses pour la formation continue**

En revanche, la part des activités extrascolaires recule (-9,9% entre 2010 et 2016) après avoir connu une forte augmentation entre 2005 et 2010 (+66%). Cette hausse était liée à une conjoncture économique particulièrement favorable avec un doublement des achats de prestations de services (soutien scolaire, activités extrascolaires) par les ménages auprès des entreprises calédoniennes.

Dans le détail, la formation professionnelle continue (FPC) avait également profité d'une croissance soutenue puisque ses financements avaient progressé de 64 % sur cet intervalle (2005-2010). Signe de l'engagement des collectivités dans ce domaine, le budget de la Nouvelle-Calédonie alloué à la FPC avait augmenté de 57%. En 2016, ce recul de la part des activités extrascolaires correspond notamment à une forte diminution des moyens financiers consacrés à la formation continue (-1,2 milliards de francs CFP). Les difficultés budgétaires des collectivités calédoniennes semblent se traduire par une contraction des achats de prestations, de leurs investissements et une évolution de leurs interventions.



en milliards de francs CFP et en %

En 2016, les entreprises contribuent à 23,9% du financement de l'enseignement extrascolaire (soit 2 milliards de francs CFP) ce qui semble s'expliquer par deux dispositifs : l'obligation pour les entreprises d'au moins 10 salariés de financer la formation professionnelle continue (1,3 milliards de francs CFP) et la taxe d'apprentissage (à hauteur de 0,25% de leur masse salariale) directement reversé aux chambres consulaires ainsi qu'à l'ETFPA. Enfin, les ménages participent à un cinquième des dépenses (1,6 milliards de francs CFP, soit 19,2%), en baisse de 11,1% sur la période 2010-2016.

VI. Répartition du financement par acteur et circuit de financement

A. Financement initial, financement final et transfert

Selon la méthodologie du compte de l'éducation, il convient de distinguer trois notions pour mieux retracer l'origine des financements éducatifs : le financement initial, le financement final et les transferts. Compte tenu de l'architecture de compétences prévue dans le transfert du 1er janvier 2012, l'existence de dotations, de subventions, de contrats (notamment vis-à-vis des directions de l'enseignement privé), de bourses d'étude (notamment au profit des ménages) redessine et complexifie le circuit de financement.

La distinction entre le financement initial et le financement final correspond à ces transferts financiers entre les différentes unités de financement (Etat, Nouvelle-Calédonie, Provinces, Communes, autres administrations publiques, entreprises, ménages). L'analyse de ces flux (transferts) permet d'identifier quel est le financeur initial ou le financeur final des dépenses intérieures d'éducation.

A ce titre, l'Etat est le principal opérateur de transferts financiers. Celui-ci verse aux collectivités territoriales près de 1,9 milliards de francs CFP au titre des différents mécanismes de compensation de charges liés aux compétences transférées, et à la signature de contrats de développement. La participation de l'Etat au titre des contrats de développement qui ont été retenus dans les transferts liés à l'éducation représente 540 millions.

En faisant la différence entre les transferts qu'elles reçoivent d'une part (1,8 milliards) et les bourses d'études qu'elles versent aux ménages d'autre part (2,4 milliards), les provinces sont les seconds opérateurs de transferts financiers (652 millions). Pour les autres collectivités publiques et les autres acteurs, il existe également des mouvements, mais en marge.

2016	Financement final	Part du financement total (%)	Financement initial	Part du financement total (%)	Transferts
Etat	53 682	50,0	56 046	52,2	- 2 364
Nouvelle-Calédonie	8 951	8,3	8 869	8,3	81
Provinces	25 828	24,1	26 480	24,7	- 652
Province Iles Loyauté	3 743	3,5	3 970	3,7	- 228
Province Nord	7 560	7,0	7 921	7,4	- 360
Province Sud	14 526	13,5	14 589	13,6	- 63
Communes	8 517	7,9	8 429	7,9	88
Autres unités du secteur public	433	0,4	433	0,4	-
TOTAL PUBLIC	97 412	90,8	100 258	93,4	- 2 846
Entreprises	1 762	1,6	1 998	1,9	- 236
Ménages	8 141	7,6	5 059	4,7	3 082
TOTAL GENERAL	107 315	100,0	107 315	100,0	

unité : millions de francs CFP, %.

Ces transferts entre unités de financement contribuent à modifier sensiblement la répartition du financement final. A ce titre, l'Etat demeure majoritaire pour le financement final (50%, soit -2,2 points par rapport au financement initial). La part du financement final des provinces diminue également (24,1%, soit -0,6 points par rapport au financement initial). La part des financements finaux des autres collectivités reste assez stable (cf. tableau ci-dessous).

Financement final des activités d'éducation en 2016 (ISEE)

	1er d*		2nd d*		Activités d'enseignement*							Biens et services			Total DIE
			Appren-issage	Supérieur & recherche	Artistique	Formation pro. Continue	Autres extra scolaires	Admin. générale	Cantines & internats	Médecine scolaire	Autres activités annexes	Transports scolaires	Fournitures et autres	Autres	
Etat	3 750	40 876	-	3 231	29	848	-	2 623	1 347	295	178	-	-	505	53 682
Nouvelle-Calédonie	145	4 258	218	892	230	694	40	1 435	54	16	161	397	-	413	8 951
Provinces	13 683	2 689	-	184	70	1 424	105	1 964	4 896	462	-	270	81	-	25 828
Communes	4 679	-	-	3	40	98	249	-	2 280	-	-	1 008	159	-	8 517
Autres adm. Publiques	-	-	76	16	-	179	-	-	-	-	-	162	-	-	433
Entreprises	-	-	313	-	-	1 443	-	-	-	-	7	-	-	-	1 762
Ménages	447	498	-	101	85	100	1 407	-	3 888	-	7	259	1 351	-	8 141
Total	22 703	48 320	607	4 427	454	4 786	1 801	6 023	12 465	772	351	2 097	1 591	917	107 315

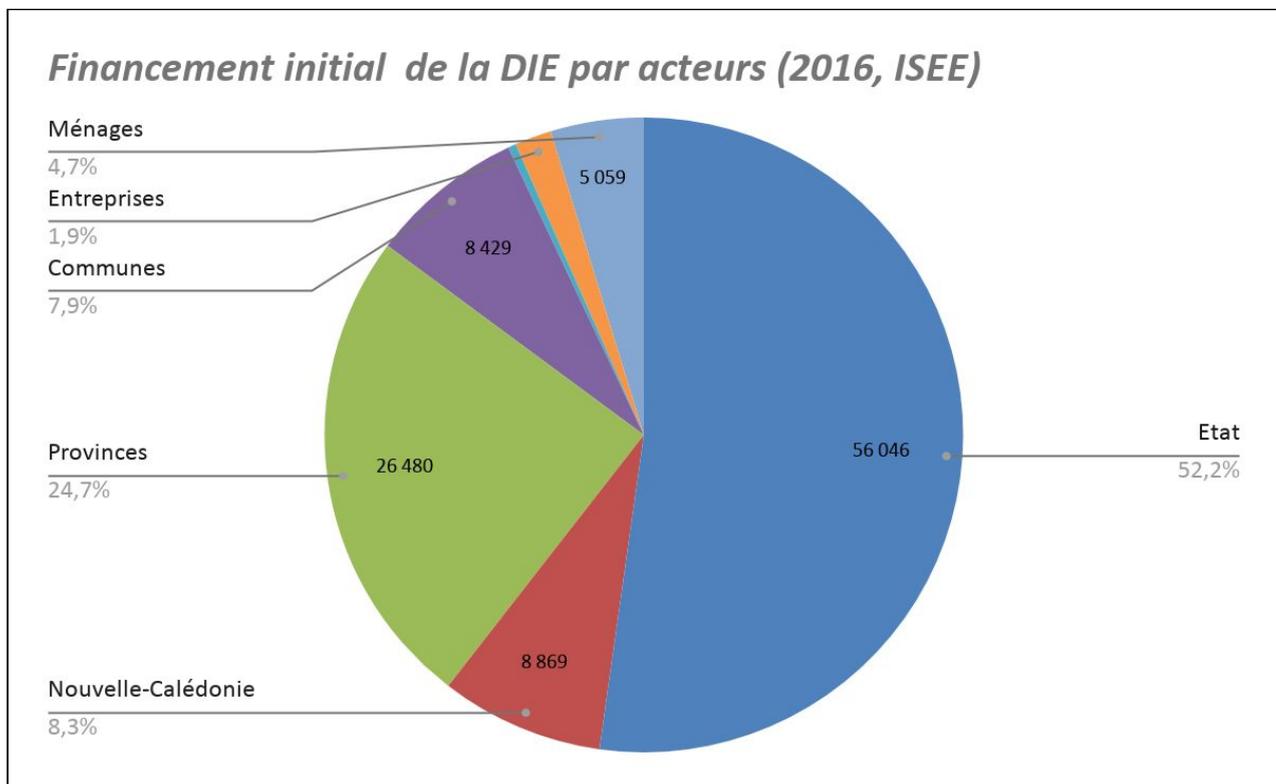
Unité : million F.CFP

* Contrairement au reste de l'étude, les données par activités d'enseignement présentées dans ce tableau concernent uniquement les activités d'enseignement à l'exclusion de leurs activités annexes et des biens et services

B. l'Etat toujours majoritaire dans le financement initial de l'enseignement

A l'échelle de la DIE totale (pour rappel, 107,3 milliards de francs CFP), l'Etat participe à hauteur de 56 milliards de francs CFP (soit 52,2% du financement initial total) contre 8,9 milliards de francs pour la Nouvelle-Calédonie (soit 8,3%) et 26,5 milliards pour les provinces (soit 24,7%).

Toutefois, son poids par rapport aux dépenses réalisées par d'autres acteurs est en diminution de -3,4 points entre 2010 et 2016, au profit notamment de la Nouvelle-Calédonie (+2,1 point) et dans une moindre mesure à celui des communes (+1,2 point). Ces derniers ont renforcé leur action dans le champ de leurs compétences, étendu par les transferts de 2000 puis de 2012. Au total, les collectivités territoriales (gouvernement, provinces, communes et autres unités du secteur public) assurent initialement 41,2% de la DIE contre 39,8% en 2010.



en millions de francs CFP et en %

Néanmoins, compte tenu de la hausse de la DIE entre 2010 et 2016, la participation de l'Etat continue tout de même de progresser sur cet intervalle (+1,8%). Comme on peut le constater sur le tableau suivant, le financement consacré par la Nouvelle-Calédonie (+43,7%), par les communes (+28%), par les autres unités du secteur public (+92,6%), par les entreprises (+41,9%) et par les ménages (+61%), est en forte hausse entre 2010 et 2016. Le financement des provinces est relativement stable sur cette même période (+0,25%).

Evolution du financement initial entre 2010 et 2016

	2010	2016	évolution en %
<i>Etat</i>	55 032	56 046	1,84
<i>Nouvelle-Calédonie</i>	6 173	8 869	43,68
<i>Provinces</i>	26 415	26 480	0,25
<i>Province Iles Loyauté</i>	4 061	3 970	-2,23
<i>Province Nord</i>	7 860	7 921	0,77
<i>Province Sud</i>	14 494	14 589	0,66
<i>Communes</i>	6 586	8 429	27,99
<i>Autres unités du secteur public</i>	225	433	92,57
TOTAL PUBLIC	94 431	100 258	6,17
<i>Entreprises</i>	1 408	1 998	41,92
<i>Ménages</i>	3 142	5 059	61,00
TOTAL GENERAL	98 982	107 315	8,42

en millions CFP et en %.

La croissance des dépenses d'éducation est semblable pour les provinces Nord et Sud (respectivement +0,8% pour la province Nord et +0,7% pour la province Sud). Ce qui n'est pas le cas pour la province des îles Loyauté, dont le financement initial diminue entre 2010 et 2016, ce qui semble probablement lié à la forte baisse de ses effectifs du primaire et du secondaire (-19,3%). Dans le même intervalle, cette baisse semble moins importante pour la province nord (-4,2%) et pour la province Sud (-1,1%).

C. Les ménages, financeurs à part entière de la DIE

Les ménages consacrent 5,1 milliards de francs CFP (financement initial soit 4,7% de la DIE) à l'enseignement scolaire et extrascolaire (frais de cantines, acquisition de fournitures scolaires etc.) ce qui est proportionnellement moins qu'en France métropolitaine, où les ménages s'acquittent de 7,7% du financement initial de la DIE.

En Nouvelle-Calédonie, les ménages sont les principaux destinataires des aides et bourses d'étude versées par l'Etat et les collectivités²⁰ (3,1 milliards de francs CFP, contre 3,2 milliards en 2010), ce qui explique le décalage avec le montant finalement dépensé (8,1 milliards, soit 7,6% du financement final).

En 2016, les aides et les bourses qu'ils perçoivent au titre des différents dispositifs publics, compensent 38,3% de leur dépense totale. Les aides et les bourses jouent donc un rôle social visant à soutenir l'éducation pour tous.

²⁰ Cela comprend les crédits affectés à la prise en charge des frais de demi-pension et d'internat, les allocations de rentrée scolaire, les bourses d'étude notamment pour l'enseignement supérieur.

Conclusion

Pour la première fois depuis le transfert de l'enseignement secondaire (1er janvier 2012), le compte de l'éducation est mesuré pour la Nouvelle-Calédonie. Comme lors des exercices précédents, le système scolaire calédonien bénéficie d'un effort budgétaire important, malgré une baisse sensible de la part de la DIE (11,5% du PIB en 2016 contre 12,2% en 2010), ce qui demeure nettement supérieur à la France métropolitaine (6,7%). En proportion, le coût du système éducatif calédonien est donc 1,7 fois plus important.

D'autant que ce coût progresse encore entre 2010 et 2016 (+8,6 milliards CFP) même si le taux de croissance annuel moyen est plus modéré (+1,4% contre +6,1% entre 2005 et 2010 et +5,2% entre 2000 et 2005. Ce ralentissement semble corrélé avant tout à une *“croissance économique globale moins élevée depuis 2012”* (CEROM, IEOM, AFD, ISEE, 2016).

L'importance de cette DIE, comparable aux autres collectivités d'outre-mer, peut être expliquée par plusieurs facteurs : éloignement, insularité, spécificités ultramarines, proportion de jeunes de moins de 20 ans plus importante qu'en métropole, conditions de rémunération indexées des personnels d'Etat en Outre-mer, proportionnellement plus de moyens pédagogiques en volume, moyens administratifs redondants du fait de la répartition des compétences avec trois directions provinciales en charge de l'éducation notamment, etc.

Par ailleurs, dans une période marquée par une baisse des effectifs du 1er degré et du second degré, en province des îles notamment et dans une moindre mesure, en province Nord, la persistance d'un coût élevé de l'enseignement, contribue à l'accroissement du coût moyen par élève.

Les moyens mis en oeuvre ont permis *“une amélioration des performances scolaires en Nouvelle-Calédonie entre 2012 et 2016, aussi bien dans le premier degré que dans le second malgré la persistance de certaines inégalités”*.

Si les résultats restent en deçà des références métropolitaines, *“la forte progression de ses taux de réussite et de la proportion de bacheliers dans une classe d'âge, contribue au rattrapage des performances scolaires du second degré”* (SAP, ORE, 2016, p.32).

En 2016, la proportion de bacheliers dans une classe d'âge était calculée aux alentours de 61% soit 20,5 points en plus sur 15 ans. Depuis 2012, cette proportion a particulièrement progressé (presque 5 points entre 2012 et 2016), contre un peu plus d'un point en métropole sur la même période. L'écart entre la moyenne métropolitaine et celle enregistrée en Nouvelle-Calédonie s'est donc réduit de 21,4 points en 2012 à 17,8 points en 2016.

Si le transfert de 2012 s'est accompagné d'une recombinaison des financements de la DIE, il convient de noter que l'Etat finance toujours la moitié de l'éducation en Nouvelle-Calédonie, à hauteur de 55 milliards de francs CFP en 2016 (financement initial).

L'Etat est toujours prépondérant notamment dans le financement du second degré car il continue à prendre en charge une part importante des rémunérations versées à travers la MADGG, dont celles des enseignants. De plus, des investissements notables ont été financés par l'Etat en 2016, avec entre autres la construction du lycée du Mont Dore.

Enfin, il convient de noter qu'en 2015, la Cour des comptes a analysé les dépenses éducatives en Nouvelle-Calédonie et a formulé plusieurs recommandations (rapports 2015 et 2016) afin d'articuler une meilleure réussite éducative et une rationalisation des dépenses éducatives en Nouvelle-Calédonie. Parmi elles, la Cour recommande la simplification et l'amélioration du pilotage et de la gouvernance du système éducatif. La mise en place du Projet éducatif de la Nouvelle-Calédonie (délibération n°106 du 15 janvier 2016 relative à l'avenir de l'école calédonienne et délibération n°186 du 1er décembre 2016 relative à la charte d'application des orientations de politique éducative de la Nouvelle-Calédonie), a apporté plusieurs réponses à ces recommandations, en intégrant notamment une composante "gouvernance" parmi ses 5 ambitions prioritaires. Au terme de ce Projet Éducatif de la Nouvelle-Calédonie (2016-2019), il conviendra d'analyser l'impact financier des mesures mises en place, afin de vérifier si elles ont contribué à l'adoption des principales recommandations de la Cour des comptes.

Sources et bibliographie

Les informations statistiques recensées pour l'élaboration du Compte de l'éducation proviennent des sources suivantes :

- Le compte de l'État en Nouvelle-Calédonie est transmis par le Département des Comptes Nationaux de l'INSEE. Les données relatives aux contrats de développement sont renseignées par le Haut-commissariat à la République en Nouvelle-Calédonie.
- Les comptes administratifs permettent d'identifier les dépenses d'éducation de la Nouvelle-Calédonie et des provinces. Certaines informations complémentaires sont transmises par des services spécialisés (Direction de la Formation Professionnelle Continue, Direction des Ressources Humaines et de la Fonction Publique de Nouvelle-Calédonie...)
- Une enquête a spécialement été réalisée auprès des communes afin d'isoler leurs dépenses d'éducation.
- Les liasses fiscales (transmises par la Direction des Services Fiscaux) sont exploitées afin d'estimer la dépense des ménages (comme par exemple, les achats de fournitures scolaires, les achats de prestations de service réalisés auprès des entreprises calédoniennes d'enseignement extrascolaire).
- La dépense par élève en fournitures scolaires est estimée à partir des données métropolitaines, majorées de l'indice de comparaison des prix entre la Nouvelle-Calédonie et la Métropole.

Dans le cadre de la rédaction de ce rapport, d'autres documents ont été consultés :

Pour la Nouvelle-Calédonie,

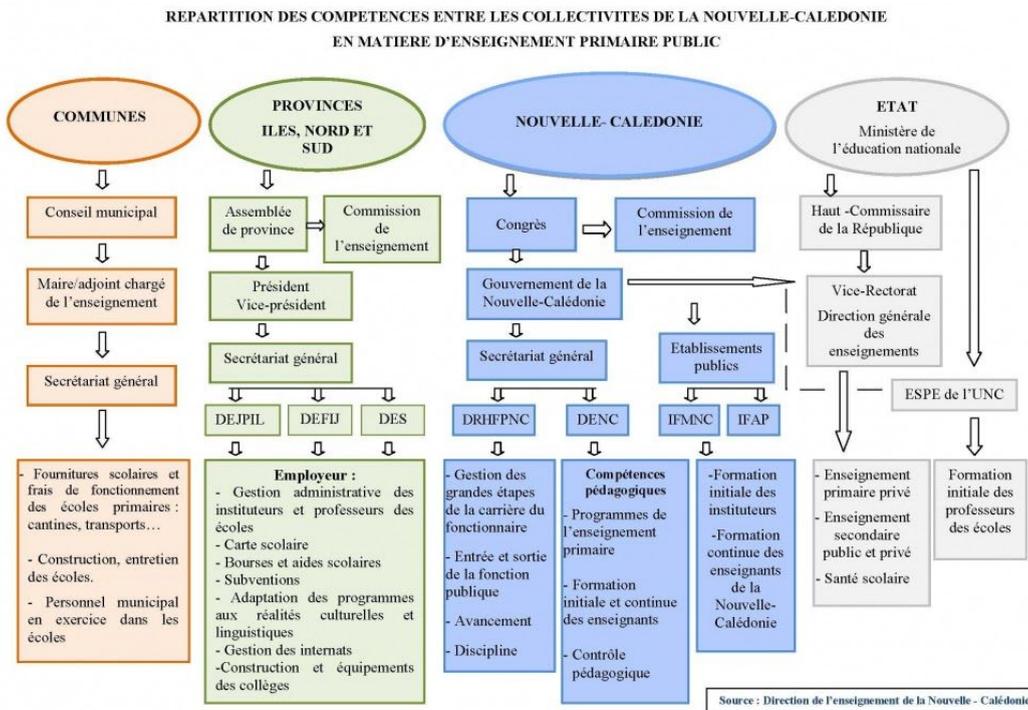
- Le rapport annuel (2016) de la Cour des Comptes et notamment la section n°4 *“le système scolaire en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie : un effort de l'Etat important, une efficience à améliorer”* (pp 283-323) ;
- Le rapport d'observations définitives (2015) de la Cour des Comptes concernant *“l'examen de la gestion de la politique de l'éducation de la Nouvelle-Calédonie”* (154p.)
- Le compte de l'éducation 2010 de l'ISEE (2012) ;
- Le compte de l'éducation 2005 de l'ISEE (2008) ;
- La méthodologie du compte de l'éducation 2010 de l'ISEE (2012) ;
- Les chiffres de l'éducation 2016 du Vice-Rectorat (2016) ;
- Les prévisions d'effectifs d'élèves en Nouvelle-Calédonie pour les années 2018 et 2019 et projections à l'horizon 2030 du Vice-Rectorat (2017) ;
- Les séries chronologiques du Vice-Rectorat concernant les effectifs scolaires (2016) ;
- Les comptes économiques rapides de la Nouvelle-Calédonie par le CEROM, l'IEOM, l'AFD et l'ISEE (2016) ;
- Les performances scolaires 2016 (SAP, ORE).

Pour la France métropolitaine,

- L'état de l'École n° 27, Depp, édition 2017.
- Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche, Depp, édition 2017, en ligne sur le site www.education.gouv.fr (Voir fiches 2.5, 2.6 et 6.2)
- Dépenses d'éducation par élève ou étudiant, données annuelle de 1980 à 2018, INSEE (2019)

Annexes

1. Schéma synthétique de répartition des compétences entre les collectivités de la Nouvelle-Calédonie en matière d'enseignement primaire public



2. Répartition des compétence en matière d'enseignement primaire, secondaire, public et privé sous contrat

	Etat	Nouvelle-Calédonie	Provinces	Communes
1^{er} degré				
Public		<ul style="list-style-type: none"> 1-mise en place des programmes d'enseignement 2-contrôle et accompagnement pédagogique des maîtres Ces compétences s'exercent de façon transversale pour le public et le privé 3-documentation pédagogique 4-formation des maîtres 	<ul style="list-style-type: none"> 1-carte scolaire 2-gestion et affectation des personnels enseignants 3-adaptation des programmes aux réalités culturelles et linguistiques 4-aides à la scolarité (bourses) 5-santé scolaire par délégation de l'Etat 6-transports scolaires 	<ul style="list-style-type: none"> 1-construction et entretien des bâtiments scolaires 2-fonctionnement des écoles et des cantines dont le personnel non enseignant 3-transports scolaires
Privé	1-gestion et prise en charge des personnels enseignants des établissements sous contrat	<ul style="list-style-type: none"> 1-signature des contrats avec les établissements d'enseignement privé 2-participation via la garantie d'emprunt aux programmes de rénovation et de mise aux normes des bâtiments 	<ul style="list-style-type: none"> 1-prise en charge des personnels et du fonctionnement des internats, cantines, et classes préélémentaires... 2-participation aux programmes de rénovation et de mises aux normes des bâtiments 	1-prise en charge du forfait d'externat pour les classes des cycles 2 et 3 des établissements d'enseignement privé sous contrat d'association
2nd degré				
Compétence générale	<ul style="list-style-type: none"> 1-collation et délivrance des titres et diplômes 2-programmes d'enseignement, contrôle pédagogique 3-évaluation du système éducatif 4-prise en charge et gestion des personnels de l'éducation nationale 5-formation initiale et continue des enseignants 	<ul style="list-style-type: none"> 1-carte scolaire et carte des formations 2-tutelle des établissements d'enseignement publics transférés à la NC 3-orientation des élèves 4-répartition de la dotation horaire globale (moyens en personnels) entre les établissements d'enseignement publics et privés 5-évaluation du système éducatif 6-santé scolaire 7-transports scolaires 		
Collèges et lycées publics		<ul style="list-style-type: none"> 1-construction et entretien des lycées 2-fonctionnement des lycées 3-vie scolaire 	<ul style="list-style-type: none"> 1-construction et entretien des collèges 2-fonctionnement des collèges 3-transports scolaires 4-attribution des aides à la scolarité (bourses) 	
Collèges et lycées privés	1-gestion et prise en charge des personnels enseignants des établissements sous contrat	<ul style="list-style-type: none"> 1-signature des contrats d'association 2-attribution des moyens de fonctionnement matériels et personnels non enseignants 3-signature et contrôle de l'exécution des contrats 4-participation, via la garantie d'emprunt et des subventions, à la rénovation et à la mise aux normes des bâtiments et installations, des internats et des cantines 	<ul style="list-style-type: none"> 1-attribution des aides à la scolarité (bourses) 2-prise en charge des personnels des internats et des cantines 3-participation au fonctionnement 4-participation, sur financements de l'Etat et sur fonds propres (CD) à la rénovation et à la mise aux normes des bâtiments et installations, des internats et des cantines 	

3. Conclusions et recommandations de la section n°4 du rapport annuel (2016) de la Cour des comptes (pp 283-323)

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au regard de leur appartenance à la République, l'éducation représente un enjeu fondamental pour les collectivités de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie.

Les systèmes scolaires bénéficient d'un effort budgétaire de l'État important. La diminution de la population scolaire et le caractère encore insuffisant des résultats obtenus doivent aujourd'hui conduire, à moyens constants, à prendre les initiatives nécessaires, afin d'en améliorer l'efficacité.

Le principe même du transfert des compétences scolaires aux territoires a pour finalité une meilleure prise en compte de leurs réalités géographiques et humaines. De ce point de vue, il n'a pas encore produit tous ses effets. Cette priorité suppose notamment une simplification et une amélioration de la gouvernance, une rationalisation de l'allocation des moyens et une évaluation méthodique des mesures d'adaptation pédagogique, dans le but d'assurer au mieux la réussite de tous les élèves.

C'est pourquoi la Cour des comptes formule les recommandations suivantes

À l'État et aux deux collectivités :

- 1. envisager un rapprochement par voie conventionnelle entre les services déconcentrés de l'État et ceux de chaque territoire ;*
- 2. mettre en place systématiquement une programmation pluriannuelle des investissements scolaires ;*
- 3. faire un bilan évaluatif, sur une base partenariale et pluridisciplinaire, des adaptations pédagogiques et organisationnelles déjà mises en œuvre.*

À l'État et à la Polynésie française :

- 4. mettre en place, à partir de 2017, une dotation globale de compensation, hors crédits de rémunération des personnels mis à disposition, en tenant compte de la baisse des effectifs scolaires.*

À l'État :

- 5. établir explicitement les règles de fixation des plafonds d'emplois.*
-

4. Liste des interventions exclues du champ de l'étude

- Les bourses et les aides consenties par les collectivités et les ménages à destination de formation hors territoire (par exemple, 500 millions de francs CFP du dispositif « Cadre Avenir » qui ne sont pas retenus car ils couvrent des bourses et indemnités versées en dehors de la Nouvelle-Calédonie).
- Les prises en charge des salaires et cotisations des stagiaires (plus de 400 millions de francs CFP), des remboursements d'emprunt à des fins d'éducation, des primes aux employeurs et des allocations logement (celles-ci ne constituant pas une dépense spécifiquement dédiée à l'éducation).
- Les rémunérations des personnels en formation sauf lorsqu'il s'agit spécifiquement de personnels enseignants.
- Le financement du Fonds Interprofessionnel d'Assurance Formation (Fiaf) n'a pas non plus été retenu pour l'année 2016 car le prélèvement de 0,2% de la masse salariale n'a pas encore été mis en place, ni les actions de formation. Il a bénéficié d'environ 40 millions de francs CFP de subventions de la Nouvelle-Calédonie. La contribution au Fiaf est effective depuis le 1er avril 2017. Cette cotisation patronale (0,2 % de la masse salariale plafonnée) est redistribuée sous la forme d'une offre de services visant à faciliter et promouvoir la formation professionnelle continue des salariés.