

COMPTE DE L'ÉDUCATION 2010 DE NOUVELLE-CALÉDONIE

Pascal Wiorek

L'éducation, en tant que levier de développement socioéconomique, constitue un enjeu majeur pour la Nouvelle-Calédonie. L'enseignement et la formation professionnelle représentent à eux seuls près de 12% de la richesse nationale du pays (PIB). La dépense d'éducation s'élève à 1,2 million de F.CFP par élève.

Ce Compte de l'éducation dresse un bilan comptable du système éducatif calédonien, basé sur une méthodologie nationale. Il est réalisé pour l'année 2010, date charnière, dans la mesure où elle précède la phase de transfert de l'enseignement du second degré et de l'enseignement privé, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012.



La dépense intérieure d'éducation supérieure à la moyenne nationale

La dépense intérieure d'éducation (DIE), définie comme la mesure de l'effort consenti par la collectivité pour le fonctionnement et le développement du système éducatif, est estimée en Nouvelle-Calédonie à 99 milliards de F.CFP en 2010, composée à 92% de dépenses courantes (rémunérations, fonctionnement etc.).

Le coût du système éducatif représente 12% du PIB calédonien en 2010, contre 7% en France. Avec un taux de croissance annuel moyen de 6% depuis 2005, l'évolution de la DIE est voisine de celle du PIB sur la période, tandis que le nombre d'élèves et d'étudiants est resté quasi stable (+1%). La jeunesse de la population calédonienne est à l'origine du niveau élevé des dépenses d'éducation en Nouvelle-Calédonie : les moins de 20 ans regroupent à eux seuls 34% de la population calédonienne, contre 25% en France, impliquant structurellement des besoins supérieurs.

La dépense moyenne par élève est de 1,2 million de F.CFP. Plus précisément elle s'élève à 810 000 F.CFP pour un écolier du primaire, à 1,7 million

de F.CFP pour un élève de l'enseignement secondaire et à 1,3 million de F.CFP pour un étudiant de l'enseignement supérieur.

Ces niveaux sont largement supérieurs aux coûts par élève observés en France métropolitaine, où la dépense par élève atteint 980 000 F.CFP par an, soit 20% de moins qu'en Nouvelle-Calédonie. L'indexation appliquée aux rémunérations du personnel fonctionnaire (enseignants et non enseignants) expliquent en partie ce surcoût, d'autant que le poids des rémunérations (hors extrascolaire) est supérieur de 4 points à la moyenne nationale.

Coût de la scolarité

En 2010, le coût de la scolarité d'un élève calédonien qui obtiendrait un bac +3 sans redoublement, soit 18 années d'études, peut être estimé à 22 millions de F.CFP. Ce chiffre progresse de 21% par rapport à 2005, et s'explique principalement par la hausse des rémunérations ainsi que des coûts des activités annexes (administration, cantines et internats etc.).

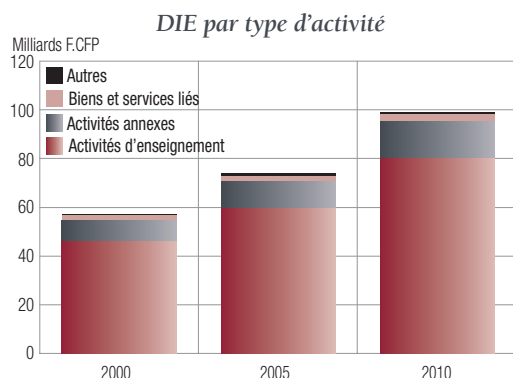
Évolution de la dépense intérieure d'éducation

	2000	2005	2010
DIE (millions F.CFP)	57 100	73 726	98 982
Part DIE/PIB (%)	12,9	12,3	12,2
Part DIE/PIB France (%)	7,3	6,8	7,0
Croissance* DIE (%)		5,2	6,1
Croissance* PIB (%)		6,3	6,3
Dépense par habitant (F.CFP)	267 800	317 400	395 900

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

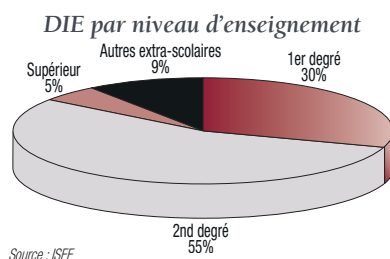
Le second degré concentre toujours la moitié des dépenses d'éducation

La dépense intérieure d'éducation a progressé de 34% depuis 2005, mais la répartition des coûts entre les différentes activités du domaine a globalement peu évolué. Les dépenses liées à l'enseignement scolaire (rémunérations des enseignants, fonctionnement et construction d'établissements scolaires etc.) restent largement les plus lourdes avec 79,8 milliards de FCFP, représentant 81% de la DIE.



La répartition des coûts par niveau d'enseignement a également peu varié en 5 ans. Son évolution apparaît peu connectée de celle des effectifs scolaires : ainsi les financements au profit du premier degré ont progressé plus rapidement que la moyenne (+39% contre +34%) malgré un nombre d'élèves en recul de 2%, tandis que le second degré bénéficie d'une croissance plus modérée (+29%) pour une hausse de 2% des effectifs. Malgré un financement en hausse de 24% et une fréquentation en plein essor (+31%), le poids de l'enseignement supérieur est stable depuis 2005. À l'inverse, la part des activités extrascolaires progresse de 2 points sur la période en raison de financements en forte augmentation (+66%).

Les rémunérations de personnels expliquent la hausse des coûts du premier degré



En 2010, les activités liées au **premier degré** (préélémentaire et élémentaire) représentent 29,8 milliards de FCFP. Elles concentrent 30% de la DIE, soit légèrement plus que la moyenne nationale (28,6%).

Le second degré porté par l'investissement des provinces

L'augmentation des coûts du premier degré reflète avant tout la hausse des dépenses provinciales, presque entièrement consacrées à la rémunération des instituteurs des écoles publiques. Elles ont crû de 42% en 5 ans pour atteindre 14,8 milliards de FCFP. Le nombre d'enseignants dans le 1^{er} degré public a augmenté de 7% sur la période, et le salaire moyen du personnel enseignant a nettement aug-

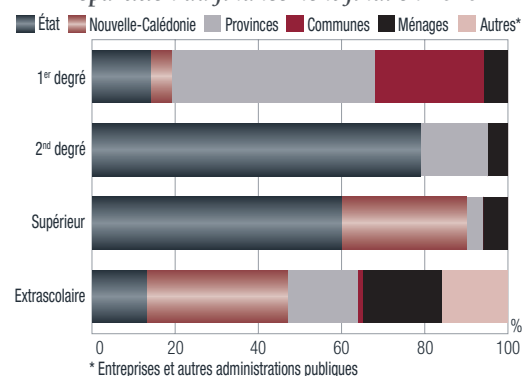
menté en raison d'une accélération du taux de titularisation ainsi que d'une hausse du niveau de diplôme des instituteurs. Par ailleurs, les investissements dans le premier degré ont été multipliés par 2 depuis 2005, atteignant 2,2 milliards de FCFP en 2010. Ils traduisent l'effort consenti par les communes dans la construction et la rénovation des écoles.

Avec un financement estimé à 54,6 milliards de FCFP, le **second degré** représente toujours le principal poste de dépense éducative. Néanmoins, son poids dans la DIE régresse de 2 points en 5 ans.

Le coût moyen par élève du secondaire connaît une hausse (+27%) beaucoup plus rapide que la moyenne nationale (+4%). Ainsi l'écart se creuse entre le coût d'un élève calédonien (1,7 million de FCFP) et celui d'un élève métropolitain (1,2 million de FCFP).

La participation de l'État dans le financement du second degré est prépondérante puisqu'elle couvre à elle seule 43,3 milliards de FCFP en 2010, dont un quart est attribué à l'enseignement privé. Les dépenses de l'État dans le secondaire progressent de 28% depuis 2005, et se composent à 88% de la masse salariale du personnel enseignant et non enseignant.

Répartition du financement final en 2010



La croissance des dépenses provinciales dans le second degré est très marquée, avec une progression de 40% en 5 ans. Cette tendance s'explique principalement par la forte augmentation des dépenses d'investissement liées à la construction et la rénovation des collèges publics (+71%). Depuis 2000, l'exercice de cette compétence fait l'objet d'une dotation d'équipement spécialement versée par l'État au profit des provinces. Les investissements engagés par les trois provinces, estimés à 2,6 milliards de FCFP, excèdent même le montant de cette compensation fixée à 1,4 milliard de FCFP en 2010.

Les provinces financent par ailleurs 50% des activités hors enseignements du second degré telles les cantines et internats (4,3 milliards de FCFP), la gestion administrative (700 millions de FCFP) ou encore le transport scolaire (130 millions de FCFP). Ces dépenses évoluent toutefois à un niveau inférieur à la moyenne de la DIE (+27% en 5 ans).

En 2010, le financement de **l'enseignement supérieur** s'élève à 5 milliards de FCFP et représente 5 % de la DIE. Le coût annuel d'un étudiant est proche de la moyenne nationale (1,4 million de FCFP).

L'État assure à lui seul 60% des dépenses de l'enseignement supérieur. Celles-ci portent principalement sur le financement de l'UNC et de l'IUFM (2,7 milliards de FCFP), tandis que la Nouvelle-Calédonie finance la gestion de l'IFPSS (520 millions de FCFP), de l'IFM.NC (320 millions de FCFP) et accompagne les investissements de l'UNC.

Le changement méthodologique introduit par la LOLF ne permet pas d'analyser les évolutions constatées par rapport aux Comptes de l'éducation antérieurs. Néanmoins certains indicateurs illustrent le développement de l'enseignement supérieur : d'une part, le financement par l'État des rémunérations du personnel de l'Université de Nouvelle-Calédonie a progressé de 60% depuis 2005 pour atteindre 1,9 milliard de FCFP en 2010. D'autre part, le nombre d'étudiants du supérieur a fortement augmenté (+31%), pour un nombre d'enseignants en hausse de 73 % tous établissements confondus.

Grâce à des financements en augmentation de 66% sur 5 ans, les **activités extrascolaires** bénéficient

de la plus forte croissance du domaine et représentent 9,3 milliards de FCFP en 2010. Les achats de prestations de services (soutien scolaire, activités extrascolaires) des ménages auprès des entreprises calédoniennes se développent considérablement. Ils représentent désormais 1,7 milliard de FCFP et ont plus que doublé par rapport à 2005.

La **formation professionnelle continue** (FPC) profite également d'une croissance soutenue puisque ses financements progressent de 64 % en 5 ans. Signe de l'engagement des collectivités dans ce domaine, le budget de la Nouvelle-Calédonie alloué à la FPC a augmenté de 57% depuis 2005, et la participation des provinces a été multipliée par 2,4 en 5 ans.

À l'inverse, **l'apprentissage** peine à se développer sur le territoire. Son financement évolue à un rythme relativement faible (+9%) tandis que les effectifs d'apprentis ont baissé de 6% entre 2005 et 2010. Le financement de l'apprentissage provient à la fois de la Nouvelle-Calédonie, stable à 260 millions de FCFP, ainsi que de la taxe d'apprentissage payée par les entreprises (220 millions de FCFP) et reversée aux Centres de Formation des Apprentis.

L'enseignement supérieur en plein essor

Les formations extrascolaires se développent, à l'exception de l'apprentissage

Financement final des activités d'éducation en 2010

	Activités d'enseignement*							Activités annexes				Biens et services		Autres	Total DIE
	1 ^{er} d°	2 nd d°	Apprentissage	Supérieur & recherche	Artistique	FPC	Autres extra scolaires	Admin. générale	Cantines & internats	Médecine scolaire	Autres act. annexes	Transports scolaires	Fournitures scolaires		
État	3 874	40 541	-	2 602	44	1 100	21	2 743	11	293	317	-	-	32	51 579
Nouvelle-Calédonie	83	75	264	1 471	183	2 357	40	1 205	-	55	3	-	0	655	6 392
Provinces	13 046	3 414	-	102	167	1 271	105	1 340	5 038	397	-	235	121	167	25 403
Communes	5 277	-	-	-	30	53	-	-	1 085	-	-	1 058	207	-	7 709
Autres adm. Publiques	-	-	88	6	-	131	-	-	-	-	-	-	-	-	225
Entreprises	-	-	222	-	-	1 059	-	-	-	-	6	-	-	-	1 286
Ménages	125	195	-	75	41	27	1 749	-	2 957	-	11	116	1 090	-	6 386
Total	22 404	44 225	574	4 256	466	5 998	1 915	5 288	9 091	745	337	1 409	1 418	854	98 982

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

Unité : million F.CFP

Le circuit de financement a évolué en 10 ans

En 2010, le financement initial de la DIE est toujours majoritairement assuré par l'État mais la participation des collectivités territoriales prend de l'importance.

Les dépenses de **l'Etat** concentrent encore 56% de la DIE initiale en 2010, mais son poids diminue au profit de celui de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes. Celles-ci ont renforcé leur action dans le champ de leurs compétences, étendu par les transferts du 1^{er} janvier 2000. L'essentiel de cette dépense est constitué de rémunérations du personnel (45,3 milliards de FCFP). Le financement de l'État porte majoritairement sur la rémunération des enseignants du 2nd degré public (20,7 milliards) ainsi que du 1^{er} et 2nd degré privé sous contrat (12,2 milliards). Viennent ensuite le financement de l'Université (2,7 milliards de

FCFP), puis le fonctionnement des services du vice-rectorat et des lycées (2,1 milliards).

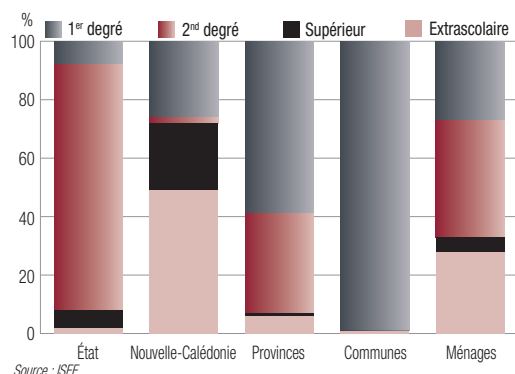
Second financeur du domaine de l'éducation, les **collectivités territoriales** (gouvernement ; provinces ; communes) assurent initialement 40% de la DIE. C'est 8 points de plus qu'en 2000, pour un montant évalué à 39,2 milliards de FCFP. Les provinces assurent deux tiers des dépenses engagées à l'échelle locale. Le tiers restant est assuré à part égale entre les communes et la Nouvelle-Calédonie.

La dépense initiale des **provinces** a doublé en 10 ans pour s'établir à 26,4 milliards de FCFP. La masse salariale des enseignants du premier degré public, qui concentre la moitié du budget d'éducation des provinces (12,4 milliards de FCFP), a augmenté de

Le poids de l'État recule au profit des collectivités locales

83% depuis 2000. Par ailleurs, le financement des cantines et des internats progresse de 70% pour atteindre 5 milliards de F.CFP. Ainsi le poids des activités annexes dans le budget des provinces (27%) reste nettement supérieur à la moyenne des autres financeurs (16%).

Répartition des dépenses finales par financeurs en 2010



Les entreprises financent la formation professionnelle continue et l'apprentissage

Bourses et aides scolaires

En 2010, l'État et les collectivités territoriales ont versé 3,2 milliards de F.CFP aux ménages calédoniens au titre des différents dispositifs de bourses et d'aides scolaires en vigueur. Ce chiffre progresse de 32% par rapport à 2005.

La moitié de ces crédits est affectée à la prise en charge des frais de demi-pension et d'internat, d'un montant de 1,6 milliard de F.CFP, exclusivement financée par les provinces. Viennent ensuite les bourses d'études de l'enseignement supérieur pour 1 milliard de F.CFP, représentant 30% des aides scolaires du territoire. Enfin, les allocations de rentrée scolaire financées par les provinces ont engagé 510 millions de F.CFP de dépenses en 2010, soit 16% des aides scolaires.

Les aides scolaires soutiennent la dépense des ménages

La croissance des dépenses d'éducation est semblable pour les 3 provinces, dans un contexte toutefois différent. En effet les provinces des Îles Loyautés et du Nord voient leurs effectifs du primaire et du secondaire diminuer en 10 ans quand la province Sud accueille 15% d'élèves supplémentaires. Pour compenser cet afflux d'élèves, la province Sud a concentré ses investissements sur la construction d'établissements nouveaux (+8 collèges publics entre 2000 et 2010), tandis que les provinces Nord et des îles ont privilégié l'équipement et l'aménagement des bâtiments existants. On comptabilise en 2010 aux Îles Loyautés 1 enseignant pour 14 élèves de l'enseignement primaire public, contre une moyenne de 1 pour 19 à l'échelle du pays, impliquant des coûts par élève plus élevés.

Les **communes** assurent quant à elle 7% du financement initial de la DIE, pour un montant estimé à 6,6 milliards de F.CFP. En 10 ans, les dépenses d'éducation des 33 communes du territoire ont augmenté de 2,9 milliards de F.CFP, et représentent en 2010 près de 13% de leur budget global.

Cette croissance est stimulée en premier lieu par la hausse du financement des cantines du premier degré (1,1 milliard de F.CFP), multiplié par 3 depuis 2000. Les dépenses d'investissements consacrées à la rénovation et à la construction des écoles (1,9 milliard de F.CFP) ont quant à elles doublé, tout comme les rémunérations de personnels non enseignants des écoles primaires et cantines publiques (2,4 milliards de F.CFP) qui représentent désormais 32% des dépenses communales d'éducation.

Les **ménages** sont des financeurs à part entière du domaine de l'éducation puisqu'ils consacrent initialement 3,1 milliards de F.CFP à l'enseignement scolaire et extrascolaire (frais de cantines ; acquisition de fournitures scolaires etc.). Ces dépenses ont progressé de

Répartition du financement de la DIE en 2000 et 2010

	2000		2010	
	Fi. Initial	Fi. final	Fi. Initial	Fi. final
État	63	59	56	52
Nouvelle-Calédonie	2	3	6	6
Provinces	23	22	27	26
Communes	6	7	7	8
Autres admin. publiques	0	0	0	0
Entreprises	1	1	1	1
Ménages	4	7	3	6

Source : ISEE Unité : %

43% depuis 2000 mais leur poids dans la DIE est en léger recul (-1 point).

Les ménages effectuent par ailleurs 3,2 milliards de F.CFP de dépenses supplémentaires, financées par les aides et bourses scolaires versées par l'État et les collectivités (voir encadré ci-contre). Au final, 51% de leur dépense est donc compensée par les différents dispositifs publics de soutien à l'éducation.

Les **entreprises** ont à leur charge des dépenses de formation évaluées à 1,4 milliard de F.CFP, multipliées par 2,7 en 10 ans.

Les entreprises d'au moins 10 salariés assujetties à l'obligation de financer la formation professionnelle continue ont dépensé 910 millions de F.CFP dans la formation continue de leurs personnels. Deux tiers de ces dépenses de formation sont externalisées via des organismes spécialisés, tandis qu'une faible part est employée à la mise en place de formations internes.

Les entreprises n'ayant pas financé d'action de formation ont quant à elles reversé 120 millions de F.CFP au fonds de concours pour la formation professionnelle. Les entreprises calédoniennes se doivent enfin de contribuer à hauteur de 0,25% de leur masse salariale au titre de la taxe d'apprentissage, représentant un montant de 370 millions de F.CFP en 2010, directement reversé aux chambres consulaires ainsi qu'à l'ETFP.

Transferts entre financeurs

L'État est le principal opérateur de transferts financiers. Celui-ci verse aux collectivités territoriales plus de 3 milliards de F.CFP au titre des différents mécanismes de compensation de charges liés aux compétences transférées, et à la signature de contrats de développement. Ainsi la part État des contrats de développement signés avec les collectivités a atteint 1,1 milliard de F.CFP en 2010. La dotation de compensation versée aux provinces pour la construction des collèges publics s'est élevée à 1,4 milliard de F.CFP. La dotation aux transports scolaires attribuée aux communes a été fixée à 410 millions de F.CFP.

Structure du financement de la DIE en 2010

	Financement initial	Transferts	Financement final
État	55 032	-3 453	51 579
Nouvelle-Calédonie	6 173	219	6 392
Provinces	26 415	-1 012	25 403
Communes	6 586	1 124	7 709
Autres admin. publiques	225	0	225
Entreprises	1 408	-122	1 286
Ménages	3 142	3 244	6 386
Total	98 982	0	98 982

Source : ISEE Unité : million F.CFP

Les transferts de compétences du 1^{er} janvier 2012

Les compétences en matière d'enseignement 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'État 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. À présent, seuls la délivrance des diplômes et le contrôle pédagogique demeurent à la compétence exclusive de l'État, tandis que l'enseignement supérieur fait partie des compétences transférables au titre de l'article 27 de la loi organique.

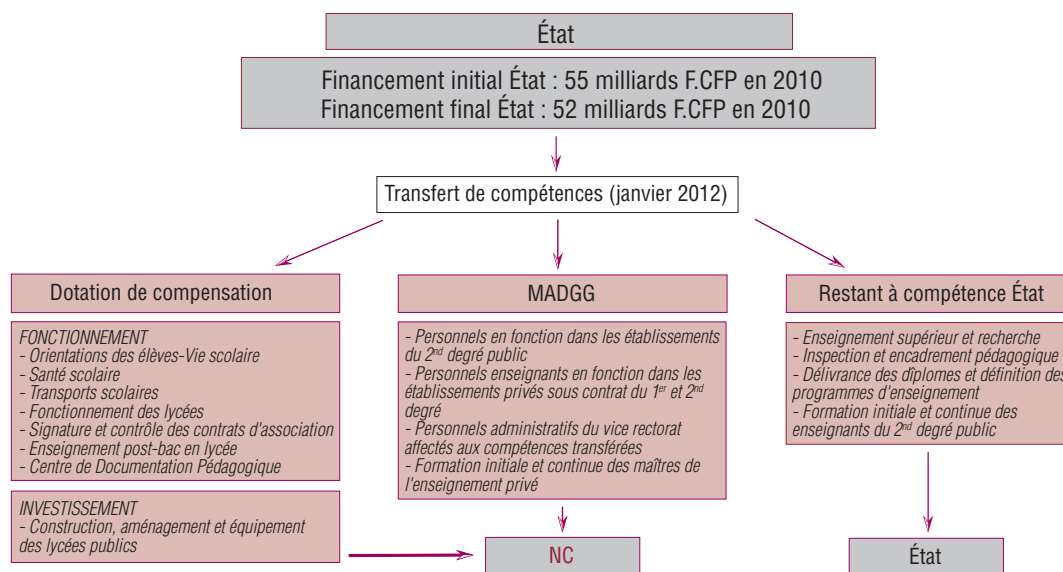
Afin de couvrir les dépenses de fonctionnement engagées par ces transferts de compétences, l'État attribue chaque année à la Nouvelle-Calédonie une dotation de compensation. Celle-ci recouvre les subventions de fonctionnement des lycées, les aides financières à l'enseignement privé (forfait externat) 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'État. La dotation de compensation sera actualisée annuellement en fonction de l'indice des prix à la consommation (hors tabac) pour la partie fonctionnement, tandis que la section d'investissement sera révisée par l'indice des prix de la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

Par ailleurs, l'ensemble des personnels rémunérés sur le budget de l'État 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'État 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.

Transfert de compétences au 1^{er} janvier 2012



Source : ISEE

Méthodologie

Le Compte de l'éducation vise à mesurer l'effort monétaire que la collectivité consacre au système éducatif. Il constitue un compte satellite de la comptabilité nationale permettant de rassembler, au sein d'un cadre synthétique, l'ensemble des flux financiers relatifs aux dépenses d'éducation réalisées à l'intérieur du territoire.

Le Compte de l'éducation de Nouvelle-Calédonie est basé sur la méthodologie nationale du Ministère de l'Éducation. Un certain nombre de sources et de traitements statistiques sont exploités en fonction des spécificités du territoire et des données disponibles.

La dépense intérieure d'éducation (DIE) est le principal agrégat produit par le Compte de l'éducation et correspond à la somme des dépenses d'éducation réalisées sur le territoire par les différents financeurs. La DIE permet de mesurer l'effort consenti par la collectivité pour le fonctionnement et le développement du système éducatif.

Dépense courante / dépense en capital

Les opérations économiques sont décrites selon une nomenclature par nature de dépense :

- Les dépenses courantes comprennent les rémunérations des salariés et les charges sociales employeur, les coûts de fonctionnement, les subventions de fonctionnement ainsi que les dépenses réalisées par les ménages.
- Les dépenses en capital (ou d'investissement) correspondent aux dépenses immobilisables telles que les constructions, l'équipement matériel etc. Les amortissements et opérations d'emprunt ne sont pas retracés par le Compte de l'éducation.

Financement initial et financement final

La distinction entre financement initial et financement final traduit l'existence de transferts financiers entre les différentes unités de financement (dotations, contrats, bourses etc.). L'analyse de ces flux permet d'identifier quel est le financeur initial ou le financeur final des activités d'enseignement.

Dépense moyenne par élève

La dépense moyenne d'éducation par élève est calculée en rapportant les dépenses globales par niveau d'enseignement (activités d'enseignement ; activités annexes ; biens et services), aux effectifs d'élèves constatés en 2010.

Sources

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.
- Une enquête a spécialement été réalisée auprès des communes afin d'isoler leurs dépenses d'éducation.
- Les liasses fiscales sont exploitées pour estimer la dépense des ménages.
- 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.