

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE COÛT DU LYCÉE

Rapport public thématique

Sommaire

Délibéré	7
Introduction	9
Chapitre I Un effort financier national particulièrement élevé	17
I - Un effort de 26 Md€, supporté à 92 % par les financeurs publics.....	17
A - La dépense intérieure d'éducation en faveur des lycées	17
B - Les dépenses de l'État pour le lycée : une part prépondérante, une difficile identification dans les documents budgétaires	20
C - Les dépenses des régions : une part désormais significative de la dépense publique	22
II - Une dépense supérieure à celle des pays comparables.....	27
A - Une dépense d'éducation supérieure à la moyenne, une dépense du second cycle nettement plus élevée	27
B - Des différences résultant du temps d'instruction et de la taille des groupes d'enseignement	29
III - Une approche du coût complet par lycéen.....	31
A - Les composantes du coût complet par lycéen.....	32
B - Le coût élevé des enseignements à faibles effectifs	36
Chapitre II Un effort à rééquilibrer au sein du système éducatif	45
I - Le coût d'enseignement : resserrer le volume d'instruction, simplifier l'offre de formation	45
A - Un temps d'instruction enserré dans de fortes contraintes.....	46
B - La complexité et la rigidité des offres de formation	49
C - Le poids du baccalauréat dans la structuration des voies de formation	53
II - Le réseau des établissements : revoir la densité du maillage	57
A - Un réseau d'établissements étoffé	57
B - Des compromis insatisfaisants entre logiques territoriales et exigence de réussite scolaire.....	61
III - Les coûts du cadre de gestion : accroître l'efficacité des mécanismes de gouvernance	65
A - Une allocation des moyens aux établissements à améliorer	65
B - Une cohérence à renforcer entre interventions facultatives et objectifs éducatifs.....	72
C - Une gouvernance institutionnelle à rénover, une autonomie des lycées à favoriser	74
Conclusion générale	81
Recommandations	85

Glossaire	87
Annexes	93
Réponses des administrations et des organismes concernés.....	115

Les rapports publics de la Cour des comptes

- Élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, - ce qui a été le cas pour la présente enquête - conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le présent rapport intitulé Le coût du lycée.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations et aux collectivités concernées et des réponses adressées en retour à la Cour. Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, MM. Bayle, Bertrand, Lefas, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Rémond, Ganser, Andréani, Mme Françoise Saliou, MM. Barbé, Tournier, Vivet, Maistre, Martin, Mme Trupin, MM. Guibert, Vialla, Sépulchre, Arnauld d'Andilly, Mousson, Mme Vergnet, MM. Chouvet, Rousselot, Glimet, de la Guéronnière, Brunner, Albertini, Jamet, Cahuzac, Mme Bouzanne des Mazery, MM. Basset, Appia, Lallement, conseillers maîtres, M. Jouanneau, conseiller maître en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, Mme Moati, présidente de la formation interjuridictions chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;

- en son rapport, M. Paul, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Robert, conseiller référendaire, rapporteur devant la formation interjuridictions chargée de le préparer, et de M. Barbé, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;

- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général. Il était accompagné de M. Kruger, premier avocat général, et de M. Miller, avocat général.

M. Filippini, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 22 septembre 2015.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé puis délibéré le 23 avril 2015 par la formation interjuridictions, présidée par Mme Moati, présidente de chambre, et composée de MM. Frangialli, Guibert, conseillers maître, Bayle, président de chambre maintenu, Terrien, Heuga, présidents de chambre régionale des comptes et Saleille, président de section de chambre régionale des comptes, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Robert, conseiller référendaire, Mme Rolland Gagne, rapporteure extérieure, et, en tant que contre-rapporteur, M. Barbé, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 16 juin 2015, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

Trois objectifs quantitatifs ordonnent le système éducatif français : conduire 100 % des élèves d'une classe d'âge au niveau du socle commun de connaissances, 80 % des élèves au niveau du baccalauréat et 50 % d'une génération à un diplôme de l'enseignement supérieur.

Pour les atteindre, la dépense intérieure d'éducation s'est élevée en 2012¹ à 139,5 Md€, pris en charge par l'État et les collectivités territoriales à hauteur de 82 % (le reste l'étant par les ménages et les autres financeurs privés), soit environ 6,9 % du PIB. 97,5 Md€ sont consacrés à l'enseignement scolaire, dont 25,9 Md€ pour le lycée.

La dépense intérieure d'éducation rapportée au PIB ne singularise pas la France par rapport aux pays comparables de l'OCDE. En revanche, la part des dépenses d'enseignement destinée au lycée, comme le niveau de l'effort financier par lycéen, sont beaucoup plus élevés dans notre pays ; les écarts de coûts entre niveaux scolaires y sont aussi plus accusés. Ces caractéristiques résultent en grande partie des politiques qui ont été conduites dans la seconde moitié du XX^e siècle pour permettre l'accueil d'un nombre croissant d'élèves.

Les mutations du lycée pour atteindre l'objectif de la quasi-généralisation de l'accès au second cycle du second degré et au baccalauréat

Lors de sa création en 1802, le lycée est conçu pour forger l'élite de la Nation. Il scolarise quelques milliers d'élèves voués à devenir les futurs cadres civils et militaires du pays. Cette vocation initiale évoluera peu durant plus d'un siècle : en 1930, le lycée ne scolarisait pas plus de 20 000 élèves et restait le creuset de l'excellence disciplinaire, sanctionnée par le baccalauréat, voie exclusive d'accès vers l'enseignement supérieur.

Ce n'est qu'au cours de la seconde moitié du XX^e siècle qu'un mouvement très rapide d'accès du plus grand nombre d'élèves au lycée

¹ Dernière année exploitable du compte de l'éducation pour les travaux et retraitements effectués par la Cour dans le cadre de l'enquête qui a porté sur la période 2008-2012.

est enclenché par l'unification progressive du système éducatif jusqu'à la fin du collège et la création de voies de formation distinctes au sein du lycée. Celui-ci se démultiplie pour accueillir tous les jeunes : les filières technologiques sont créées dès 1965, puis le bac professionnel en 1985. Aujourd'hui, si la scolarisation au lycée est très largement partagée par des générations d'élèves, sa réalité n'est plus uniforme ; elle recouvre des parcours et des destins scolaires extrêmement divers.

Dans le même temps le nombre d'établissements a augmenté et leurs infrastructures ont été rénovées par les conseils régionaux, pour accueillir les lycéens sur l'ensemble du territoire. Un réseau dense d'établissements scolaires s'est progressivement constitué.

En 2013, les lycées dépendant de l'éducation nationale étaient au nombre de 4 225 (voir l'annexe n° 2), soit 2 642 lycées généraux et technologiques (62,5 %) et 1 583 lycées professionnels (37,5 %), répartis dans des proportions comparables entre secteur public (2 513, soit 59,5 % du total des lycées) et secteur privé (1 712, soit 40,5 %). Ils scolarisaient 2,48 millions d'élèves, dont 2,14 millions dans le second degré au sens strict (hors STS et CPGE²). Les lycées professionnels scolarisaient 22 % des élèves, le secteur privé 22 % également.

Pour accompagner ces évolutions, le ministère de l'éducation nationale a tenté d'adapter l'organisation des enseignements, mais ces ajustements ont suivi un cours heurté, comme en témoigne la succession de réformes, toutes marquées par de grandes difficultés d'application et *in fine* par le décalage entre ambitions affichées et réalisation effective. En trois décennies, le lycée a connu la réforme de la voie professionnelle et la création du baccalauréat professionnel en 1985 ; celle de 1993-1995, issue de la loi d'orientation pour l'école de 1989, en vue de simplifier le baccalauréat et ses séries ; et celle de 2000-2003, pour alléger les programmes, diminuer le volume des enseignements mais également accompagner les élèves en difficulté, signe d'un changement de la réalité scolaire du lycée. Plus récemment, deux nouvelles réformes ont été coup sur coup conduites : la rénovation de la voie professionnelle à compter de la rentrée 2009 et celle de la voie d'enseignement général et technologique, amorcée lors de la rentrée 2010.

² Les sections de techniciens supérieurs (STS) préparent aux brevets de technicien supérieur (BTS) en deux ans ; les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) préparent à l'entrée aux grandes écoles en deux ou trois ans.

C'est sans doute en raison du caractère récent de ces dernières réformes que la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République ne contient aucune disposition spécifique au lycée, en cohérence avec l'un des principes de la loi, la priorité à l'école primaire. Le lycée n'est mentionné que dans le rapport annexé, approuvé par l'article 2 de la loi, notant que « le lycée français est [...] un des plus coûteux et des plus denses au monde ». Aucune conclusion n'est tirée de ce constat.

Le lycée : les trois dimensions d'une institution

Le lycée est d'abord une institution nationale, créée par Napoléon Bonaparte comme l'une des « masses de granit » destinée à fonder la France moderne, indissociablement liée à une autre institution, le baccalauréat, et à un corps de professeurs hautement qualifiés, les agrégés.

D'un point de vue fonctionnel, il conduit aux diplômes d'enseignement général, technologique et professionnel de niveau V ou IV (CAP, certificat d'aptitude professionnelle, BEP, brevet d'études professionnelles, baccalauréats professionnel, général et technologique), en mettant en œuvre le second cycle du second degré, soit les trois années des voies générale et technologique, les deux années (CAP) et les trois années de la voie professionnelle.

Le lycée est enfin une réalité organique, un établissement public local d'enseignement (EPL) relevant de la région pour son financement courant et ses investissements, administré par un conseil, disposant de personnels administratifs, techniciens, ouvriers et de services placés au moins fonctionnellement sous la responsabilité d'un chef d'établissement. Il bénéficie d'un certain degré d'autonomie administrative, financière et même pédagogique, en particulier depuis les réformes des lycées de 2009 et 2010.

Des résultats à apprécier au-delà des seuls taux de réussite au baccalauréat

Les résultats du baccalauréat en 2014, soit 77,3 % de bacheliers dans une génération, confirment leur progression constante, avec une augmentation de la proportion de bacheliers de 11,5 points entre 2009 et 2014. En tenant compte des élèves scolarisés dans les autres voies de formation conduisant au baccalauréat (en apprentissage et dans les filières du ministère de l'agriculture), la France a atteint l'objectif fixé en 1985 de conduire « 80 % d'une classe d'âge au niveau du bac » (le taux global était de 83,4 % en 2013).

La proportion de jeunes de 20 à 24 ans ayant réussi leurs études secondaires au lycée, sanctionnées en France par les diplômes du baccalauréat, du BEP ou du CAP, s'élève à 86,4 % en 2013, selon les études du ministère, ce qui place la France au-dessus de la moyenne des pays membres de l'OCDE (81 %), mais seulement en 11^{ème} position des États membres de l'Union européenne à 28.

Ces résultats quantitatifs ne donnent toutefois qu'une image réductrice de l'efficacité du lycée. Ils ne rendent pas compte de la manière dont l'institution parvient ou non à mener ses élèves au diplôme de manière équitable, de sa capacité à leur faire acquérir les savoirs et les compétences nécessaires à la poursuite d'un cursus dans l'enseignement supérieur ou à leur insertion professionnelle.

Le phénomène du décrochage scolaire (élèves sortant du système scolaire sans baccalauréat général ou diplôme à finalité professionnelle de niveau V ou IV) persiste dans la voie professionnelle, dont les élèves représentent plus de la moitié des jeunes en situation de décrochage.

L'un des objectifs du lycée d'enseignement général et technologique est de préparer l'accès à l'enseignement supérieur, lui-même soumis à un objectif quantitatif de réussite. Si certains voient dans le lycée le « premier cycle de l'enseignement supérieur », d'autres estiment qu'il sélectionne une élite destinée aux filières sélectives (classes préparatoires aux grandes écoles notamment) plus qu'il ne prépare la plupart des lycéens à l'enseignement supérieur. En tout état de cause, les résultats faibles des étudiants en licence³ posent, indépendamment du taux de réussite au baccalauréat, la question de la performance du lycée,

³ 26,3 % des étudiants de la cohorte 2009 ont réussi une licence en trois ans.

tant en termes de niveau de connaissances et de compétences acquises par les élèves que de qualité de leur orientation.

Le lycée professionnel prépare directement une partie de ses élèves à l'emploi. Pourtant, les bacheliers et leurs familles choisissent de plus en plus la poursuite d'études, en STS ou en IUT, lorsque les places sont suffisantes, et à l'université, alors même que le taux d'échec des bacheliers professionnels en première année est particulièrement élevé. Ainsi, parmi les élèves entrés en sixième en 1995 qui ont obtenu le baccalauréat et ont poursuivi des études supérieures, 19 % n'ont pas obtenu de diplôme de l'enseignement supérieur. Dans cette population, quand seulement 9 % des titulaires d'un baccalauréat général n'obtiennent pas de diplôme de l'enseignement supérieur, la proportion s'élève à 29 % pour les bacheliers technologiques et à 56 % pour les bacheliers professionnels.

Concernant l'insertion sur le marché du travail des diplômés de la voie professionnelle, l'enquête génération 2010 du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) montre que 67 % des jeunes diplômés du secondaire en voie professionnelle (54 % pour les titulaires d'un CAP) ont eu un accès rapide à l'emploi, mais seulement 40 % (et 20 % pour les titulaires d'un CAP) à un emploi permanent⁴, là où les diplômés de l'enseignement supérieur court ont pour 52 % d'entre eux un emploi quasi permanent. Bien que l'insertion sur le marché du travail ne puisse être seulement imputée à la qualité de la formation initiale, la situation du marché de l'emploi jouant un rôle décisif, l'écart de performance entre les formations professionnelles initiales et les formations supérieures mérite d'être signalé puisque la voie professionnelle devrait se distinguer en matière d'insertion professionnelle immédiate.

Comparé aux segments scolaires similaires à l'étranger, le lycée français se situe dans la moyenne des pays pour le taux de sorties prématurées ou le taux de réussite de l'examen de fin de cursus. La France ne fait pas partie du peloton de tête, le plus souvent occupé par la Finlande et l'Allemagne.

⁴ Les jeunes en emploi quasi-permanent sont définis par le CEREQ comme les jeunes en emploi à plus de 90 % du temps entre 2010 et 2013 (cf. CEREQ, Bref n° 319, mars 2014).

Un coût comparé élevé

Si les performances du lycée français ne se distinguent pas particulièrement au sein des autres pays membres de l'OCDE, le coût du lycéen est en revanche plus élevé par rapport à ses équivalents en Europe. Selon les données disponibles (Regards sur l'éducation 2014⁵), le coût du lycéen français est 38 % plus élevé que le coût moyen d'un lycéen dans les autres pays membres de l'OCDE.

Ainsi, la dépense française en faveur du lycée et par lycéen place la France dans le haut de l'échelle de l'OCDE sans se traduire par des résultats quantitatifs supérieurs aux moyennes internationales.

Cette observation générale a déjà été faite par la Cour : le rapport de mai 2010 « L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves »⁶ recommandait que la France, l'un des pays dans lequel l'école primaire reçoit le moins de financement public par rapport au lycée, procède à un rééquilibrage des financements entre niveaux d'enseignement. Le rapport public thématique de mai 2013 « Gérer les enseignants autrement »⁷, soulignant la situation atypique du lycée français parmi les pays d'Europe et de l'OCDE comparables, invitait les pouvoirs publics à une révision des paramètres structurels qui concourent à la constitution de son coût relatif particulièrement élevé.

Le présent rapport illustre par conséquent ces constats généraux, en confirmant leur véracité et en sondant leurs causes.

Les trois objectifs de l'enquête, la méthodologie et le périmètre retenus

L'absence de données précises et complètes permettant de décomposer le coût du lycée et d'en comprendre les ressorts a conduit la Cour à mener cette enquête. Sans porter une appréciation, autre que celle issue des comparaisons quantitatives internationales, sur l'efficacité pédagogique du lycée, mission qui revient aux instances d'évaluation et

⁵ *Regards sur l'éducation 2014*, les indicateurs de l'OCDE, éditions OCDE, 2014, disponible sur <http://www.Oced.org/h/edu/Regards-sur-l'education-2014.pdf>

⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves*. La Documentation française, mai 2010, 216 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁷ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Gérer les enseignants autrement*. La Documentation française, mai 2013, 211 p., disponible sur www.ccomptes.fr

d'inspection de l'éducation nationale, elle poursuit les trois objectifs suivants :

- produire un diagnostic complet, détaillé et documenté sur les coûts en euros du lycée français, enjeu de transparence dans l'utilisation des fonds publics ;
- identifier les déterminants du coût du lycée français ;
- enfin, analyser les modalités de fonctionnement du système éducatif qui concourent à ces coûts élevés et identifier les leviers d'ajustement possibles.

Pour disposer d'une vision consolidée de l'effort des pouvoirs publics, les collectivités régionales prenant désormais aux côtés de l'État une part très significative de la dépense, les travaux ont été menés sur les comptes 2011-2012 par une formation commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales et territoriales des comptes, en application des articles L. 111-9-1 et R. 112-21-1 du code des juridictions financières.

Le premier objectif étant la connaissance la plus fine possible de la réalité du coût du lycéen français, il a été nécessaire de croiser diverses sources et d'aller au-delà d'indicateurs nationaux qui, bien que pertinents, constituent des moyennes et sont le fruit de retraitements complexes de données comptables et budgétaires. La mesure du coût du lycéen en moyenne nationale a dû être complétée par l'analyse des données disponibles dans quatre académies, retenues pour la diversité de leur situation (Créteil, Orléans-Tours, Rennes, Toulouse), et les dépenses des régions concernées ont été analysées par les chambres régionales des comptes compétentes. Ces informations ont ensuite été approfondies par un travail réalisé sur 31 établissements : une méthodologie de reconstitution d'une comptabilité analytique exhaustive a été élaborée pour valoriser l'ensemble des coûts exposés par les différents financeurs publics (État et régions), en dégageant des montants en euros et par lycéen, selon les voies d'enseignement, les cursus de formation, les disciplines, les tailles d'établissement. Cette étude a porté sur 913 153 heures d'enseignement dans le secteur public, et 69 660 heures dans le secteur privé.

Périmètre de l'enquête

Les élèves scolarisés au lycée peuvent être accueillis dans des établissements qui ne dépendent pas du ministère de l'éducation nationale. Les lycées agricoles relèvent du ministère de l'agriculture, les lycées militaires du ministère de la défense et les lycées français à l'étranger du ministère des affaires étrangères. Sur le territoire national, 830 lycées agricoles publics et privés reçoivent un peu plus de 170 000 élèves, six lycées « militaires » scolarisent un peu plus de 4 000 élèves, et douze lycées de la mer accueillent un peu plus de 1 700 élèves. Pour des questions de cohérence et de disponibilité des données, le périmètre de l'enquête n'intègre que les lycées relevant directement du ministère de l'éducation nationale.

Les lycées accueillent également des élèves après qu'ils ont réussi le baccalauréat, dans des filières dites post bac, qui sont toutes des filières sélectives courtes : sections de technicien supérieur (STS) qui préparent en deux ans au brevet de technicien supérieur (BTS), classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE). Les caractéristiques particulières de l'enseignement dans ces filières sélectives sont très importantes et relèvent davantage des logiques de l'enseignement supérieur. Pour cette raison, elles ont été exclues du périmètre de l'enquête.

Le rapport est organisé en deux chapitres. Le premier présente l'effort financier consenti par la Nation pour le lycée et les lycéens, des agrégats les plus globaux aux données les plus fines issues de l'enquête menée dans les établissements. Il atteste du coût élevé de ce niveau d'enseignement et présente de manière détaillée ses principaux facteurs explicatifs.

Le second chapitre étudie les mécanismes qui expliquent la formation des coûts et identifie les leviers susceptibles de les réduire, d'améliorer les facteurs propices à l'ambition scolaire et à une réussite accrue dans la poursuite du cursus de formation initiale ou dans l'insertion professionnelle.

Grâce à ces analyses, la Cour souhaite apporter des éléments objectifs et chiffrés à l'appui des réformes en cours et au rééquilibrage de l'effort de la Nation en faveur du système éducatif entre les différents degrés d'enseignement.

Chapitre I

Un effort financier national particulièrement élevé

La première partie de ce chapitre analyse les dépenses consacrées au lycée par financeur et par activité, et notamment la part des financeurs publics, État et régions.

La seconde, adoptant une approche en « dépenses par élève », présente les caractéristiques comparées de la situation française et des pays membres de l'OCDE et met en évidence les écarts les plus significatifs.

Enfin, la troisième partie identifie les coûts respectifs des différents types d'établissements, des filières de formation, des niveaux et même des disciplines enseignées, tous degrés de précision qui décomposent de la manière la plus exhaustive possible le coût d'un lycéen.

I - Un effort de 26 Md€, supporté à 92 % par les financeurs publics

A - La dépense intérieure d'éducation en faveur des lycées

En 2012, la dépense intérieure d'éducation (DIE) calculée par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du

ministère de l'éducation nationale (DEPP), c'est-à-dire l'ensemble des dépenses réalisées pour des activités d'éducation ou pour l'achat de biens et services liés à l'éducation, s'élève à 139,5 Md€, soit 6,9 % du produit intérieur brut (PIB) de la France. Ce poids relatif est à peu près stable depuis 30 ans.

Le lycée représente 18,6 % de cet ensemble, soit 25,9 Md€, l'école primaire (les trois années de l'école maternelle et les cinq années de l'école élémentaire) en représente 29 %, le collège (les quatre années du cycle secondaire) 19,4 %, l'enseignement supérieur 20,6 %.

Les principaux financeurs de cette dépense sont l'État, avec 17,5 Md€ et 67,5 % du total (dont 16,5 Md€ pour le seul ministère de l'éducation nationale), les collectivités territoriales, avec 5,7 Md€ et 22,1 % du total (dont 5 Md€ pour les régions), enfin les familles pour 1,8 Md€ et 7 % du total (cf. tableau n° 1). Les financeurs publics du lycée représentent 91,7 % du total.

Tableau n° 1 : dépenses d'éducation pour le second cycle du second degré, par financeur

	2 nd cycle général et technologique		2 nd cycle professionnel		Total	
	en M€	en % du total lycée	en M€	en % du total lycée	en M€	en % du total général
État	10 967	62,6 %	6 541	37,4 %	17 508	67,5 %
<i>dont MEN</i>	<i>10 667</i>	<i>64,5 %</i>	<i>5 871</i>	<i>35,5 %</i>	16 538	63,8 %
Collectivités territoriales	3 781	65,9 %	1 961	34,1 %	5 742	22,1 %
<i>dont régions</i>	<i>3 315</i>	<i>66,0 %</i>	<i>1 711</i>	<i>34,0 %</i>	5 025	19,4 %
Autres administrations publiques	345	64,7 %	188	35,3 %	534	2,1 %
Entreprises	75	35,7 %	134	64,3 %	209	0,8 %
Ménages	1 439	79,3 %	376	20,7 %	1 815	7,0 %
Divers	71	60,4 %	47	39,6 %	118	0,5 %
Total général	16 679	64,3 %	9 247	35,7 %	25 926	100,0 %

Source : MENESR-DEPP, compte de l'éducation pour 2012

NB : En raison des règles d'arrondis, les totaux peuvent être différents de la somme des sous-totaux.

81,3 % de ces dépenses correspondent aux activités, essentiellement d'enseignement, dans les établissements (masse salariale des personnels enseignants, d'administration et de soutien ; frais d'administration et de gestion directs des établissements), 8,3 % aux activités d'appui à la scolarité (hébergement et restauration, médecine scolaire, orientation), 3,2 % à l'organisation générale du système (services rectoraux et centraux), enfin 7,2 % couvrent les achats de biens et services liés (transports scolaires, achats de livres et fournitures, leçons particulières et habillements).

Tableau n° 2 : dépense intérieure d'éducation pour le second cycle du second degré, par activité

En M€	2 nd cycle G et T	en %	2 nd cycle Pro	en %	Total	en %
Activités des unités de production						
Enseignement	13 364,6	80,1 %	7 702,0	83,3 %	21 066,6	81,3 %
Appui à la scolarité	1 393,0	8,4 %	767,3	8,3 %	2 160,3	8,3 %
<i>dont hébergement - restauration</i>	1 221,9	7,3 %	680,1	7,4 %	1 902,0	7,3 %
<i>dont médecine scolaire</i>	89,3	0,5 %	43,1	0,5 %	132,4	0,5 %
<i>dont orientation</i>	81,8	0,5 %	44,2	0,5 %	126,0	0,5 %
Organisation du système	545,3	3,3 %	275,6	3,0 %	820,9	3,2 %
Total des unités de production	15 302,9	91,8 %	8 744,9	94,6 %	24 047,8	92,8 %
Achat de biens et services liés						
Transports scolaires	487,5	2,9 %	261,3	2,8 %	748,8	2,9 %
Livres et fournitures	253,6	1,5 %	86,6	0,9 %	340,2	1,3 %
Leçons particulières	436,4	2,6 %	49,0	0,5 %	485,4	1,9 %
Habillements et autres	198,4	1,2 %	105,0	1,1 %	303,4	1,2 %
Total achat de biens et services	1 376,0	8,2 %	501,9	5,4 %	1 877,9	7,2 %
Total	16 678,9	100,0 %	9 246,8	100,0 %	25 925,7	100,0 %

Source : MENESR-DEPP, compte de l'éducation pour 2012

NB : En raison des règles d'arrondis, les totaux peuvent être différents de la somme des sous-totaux.

Sur les 25,9 Md€ de dépenses consacrées au lycée, les investigations de la Cour ont porté sur celles de l'État (le seul ministère de l'éducation nationale) et des régions, soit 83,2 % du total. Les « achats de biens et de services liés », financés essentiellement par les départements (transports scolaires) et les dépenses des ménages ont été exclus.

B - Les dépenses de l'État pour le lycée : une part prépondérante, une difficile identification dans les documents budgétaires

La fragmentation des crédits entre quatre programmes rend impossible l'identification directe des moyens alloués au lycée dans le budget de l'État.

L'État dépense pour le lycée 17,5 Md€, dont 16,5 Md€ pour le ministère de l'éducation nationale (le solde étant financé pour l'essentiel par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt).

Ces dépenses ne peuvent pas être identifiées dans les documents budgétaires qui présentent les crédits de la mission interministérielle *Enseignement scolaire* (MIES), en dépit du caractère détaillé des projets et des rapports annuels de performance (PAP et RAP). La segmentation budgétaire de la mission en programmes et en actions ne correspond pas à la structure du système éducatif par degrés et cycles d'enseignement. Les crédits affectés au lycée sont ventilés entre différentes actions de plusieurs programmes de la mission, laquelle s'élevait, en 2012, à un montant exécuté de 62,3 Md€.

**Tableau n° 3 : crédits exécutés de la mission interministérielle
Enseignement scolaire (MIES) en Md€**

Programmes	Exécution 2012	dont dépenses pour le lycée
P140 – Enseignement scolaire public du 1 ^{er} degré	18 310	8
P141 – Enseignement scolaire public du 2 nd degré	29 550	12 449
P230 – Vie de l'élève	4 009	1 383
P139 – Enseignement privé du 1er et du 2nd degrés	7 074	2 242
P214 – Soutien de la politique de l'Éducation nationale	2 096	442
Ss total Éducation nationale	61 039	16 524
P143 – Enseignement technique agricole	1 304	ND
Total	62 343	ND

Source : Cour des comptes, notes d'exécution budgétaire de la MIES 2012 et 2013, et DEPP, données du compte de l'éducation

Les crédits pour le lycée se retrouvent essentiellement dans le programme 141 - *Enseignement du second degré public*, qui comporte également les crédits consacrés au collège, et dans le programme 139 - *Enseignement privé*, qui retrace l'ensemble des crédits affectés à l'enseignement privé sous contrat. Certaines actions des autres programmes de la mission portent également des crédits rattachables au lycée : les programmes 214 - *Soutien de la politique éducative* et 230 - *Vie de l'élève*.

Aussi, pour calculer la dépense de l'État pour le lycée, le ministère utilise-t-il des clefs et des coefficients conventionnels de répartition par action et programme budgétaires⁸. Sur les 16,5 Md€ de crédits consommés par le lycée en 2012, 75,3 % sont destinés aux lycées publics (programme 141), 88 % pour les dépenses d'enseignement et 10 % pour les dépenses de pilotage, d'administration et d'encadrement. Les crédits pour les lycées privés sous contrat (programme 139) représentent 13,6 % des dépenses de la mission, 80 % pour les dépenses d'enseignement et 10 % pour les dépenses de fonctionnement des établissements. Enfin, 2,7 % des dépenses relèvent du programme 214 et 8,4 % du programme 230, finançant notamment les assistants d'éducation et les bourses.

Près de 90 % de ces dépenses correspondent aux salaires, très majoritairement ceux des personnels enseignants.

C - Les dépenses des régions : une part désormais significative de la dépense publique

1 - Les politiques éducatives, premier poste de dépenses des régions

En 2012, les dépenses des régions en faveur des lycées et des lycéens, retracées dans leur comptabilité, constituaient leur premier poste de dépenses (17 % de la section de fonctionnement et 22 % de celle d'investissement), suivi par la formation professionnelle et l'apprentissage (18 %), et les transports de voyageurs (17 %).

Après la décentralisation en 1982 de la responsabilité de construction et d'entretien des lycées qui devient une compétence exclusive des régions, le transfert à partir de 2005 de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de services (personnels TOS, dénommés désormais adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement (ATTEE) a augmenté très significativement les dépenses régionales pour les lycées (+ 27,5 %), en partie financées par des transferts de parts de fiscalité indirecte (à hauteur de 1,4 Md€ pour les personnels du ministère de l'éducation nationale transférés). Sur la même

⁸ Ce travail de reconstitution analytique est présenté en annexe n° 3 pour l'exercice 2012.

période, les effectifs des lycéens des secteurs public et privé diminuaient de 5,6 %. Après avoir connu un pic à 5,9 Md€ en 2008, les dépenses des régions ont entamé une légère décline pour atteindre 4,8 Md€ en 2012.

Tableau n° 4 : dépenses totales d'éducation des régions

<i>en M€</i>	2005	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses de fonctionnement Ss fonction lycées publics et privés	1 237,5	2 920,6	2 626,2	2 692,7	2 722,8	2 787,2
Total dépenses de fonctionnement	9 451,3	14 654,3	15 544,1	15 898,8	16 059,1	16 412,3
<i>Part du total fct en %</i>	13 %	20 %	17 %	17 %	17 %	17 %
Dépenses d'investissement Ss fonction lycées publics et privés	2 549,1	2 993,4	2 834,0	2 472,8	2 175,1	2 035,8
Total dépenses d'investissement	7 967,0	10 154,7	10 163,2	9 423,7	9 380,2	9 289,7
<i>Part du total invt en %</i>	32 %	29 %	28 %	26 %	23 %	22 %
Dépenses totales Ss-fonction lycées publics et privés	3 786,5	5 913,9	5 460,2	5 165,6	4 897,8	4 822,9
Dépenses totales régions	17 018,8	24 808,9	25 707,3	25 322,5	25 439,3	25 702,0
<i>Part du total en %</i>	22 %	24 %	21 %	20 %	19 %	19 %

Source : DGCL, données issues de la comptabilité fonctionnelle des comptes administratifs. Lecture : ces dépenses concernent les dépenses directes d'éducation des régions en faveur de l'ensemble des établissements du second degré sous tutelle de l'éducation nationale ainsi que du Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

NB : En raison des règles d'arrondis, les totaux peuvent être différents de la somme des sous-totaux.

La décline observée depuis 2008-2009 est celle des dépenses d'investissement : après un point haut de 2,9 Md€ en 2008, elles s'établissent à 2 Md€ en 2012. Dans le même temps, les dépenses de fonctionnement ont régulièrement augmenté, passant de 2,6 Md€ à 2,8 Md€, surpassant à compter de 2010 les crédits d'investissement. Elles représentaient en 2012 près de 58 % du total des dépenses d'éducation des régions françaises.

Des autorités locales très investies dans le financement des lycées en Europe

En 2013, les autorités locales contribuaient au financement de l'éducation sur leurs propres budgets dans plus des deux tiers des États membres de l'Union européenne. Ces interventions se concentrent le plus souvent sur les dépenses administratives et techniques de l'éducation.

En Suède, le financement de l'enseignement est pris en charge à hauteur de 80 % par les communes, l'État le subventionne à hauteur de 18 %. Si les écoles publiques sont directement gérées par les municipalités, elles disposent, comme les établissements privés, d'un budget global, généralement lié au nombre et au profil des élèves fréquentant l'établissement. Ce budget couvre les frais de masse salariale, l'entretien des bâtiments, l'achat de matériel pédagogique et l'équipement courant. La gestion du budget et l'organisation de l'enseignement relèvent habituellement du chef d'établissement.

En Allemagne, tandis que la rémunération des enseignants est prise en charge par le *Land*, les dépenses de fonctionnement et d'investissement sont assumées par la commune ou la circonscription (niveau infra-régional) ; l'attribution des ressources correspondantes est pondérée par une péréquation entre communes et établissements : si un établissement reçoit moins de 75 % du niveau estimé de ses besoins (selon des critères démographiques), il bénéficie de transferts en provenance d'établissements plus favorisés. Le *Land* (voire l'État fédéral) peut soutenir une commune dans un projet de construction ou d'aménagement. L'établissement dispose d'un budget propre pour une part de son fonctionnement (remplacements de courte durée, etc.) sur la base de dotations d'origines diverses : communes et circonscriptions mais aussi entreprises, associations, églises ou contributions des familles. Les établissements privés reçoivent une contribution financière du *Land* pour leurs dépenses de personnel et de fonctionnement à une hauteur moindre que les établissements publics.

Au Royaume-Uni, si l'Écosse a mis en œuvre un modèle de gouvernance institutionnelle très décentralisée, l'Angleterre présente à l'inverse un modèle d'administration du système public resté très centralisé, assez similaire au modèle français, d'avant 1982, devenu une exception au sein des États membres de l'Union européenne.

2 - Le poids désormais prépondérant des dépenses de personnel

La Cour a réalisé une analyse des dépenses d'éducation des quatre régions du périmètre de l'enquête, dont les résultats figurent dans le tableau suivant.

Tableau n° 5 : dépenses d'éducation* des régions Bretagne, Centre-Val de Loire, Île-de-France (académie de Créteil) et Midi-Pyrénées en 2012 (en €)

	Île-de-France (ac. de Créteil)	Midi-Pyrénées	Bretagne	Centre
	2012	2012	2012	2012
Effectifs prébac des lycées	142 920	89 360	103 956	84 294
<i>dont lycées publics</i>	123 417	72 833	61 367	67 077
<i>lycées privés</i>	19 503	16 527	42 589	17 217
Total des investissements (public + privé)	105 469 588	60 848 229	74 117 452	71 404 122
Investissements par élève	738	681	713	847
Dépenses de fonctionnement obligatoires (public + privé)	162 083 937	107 901 627	125 857 001	121 763 869
<i>dont Rémunération du personnel ATTE</i>	91 728 279	65 047 914	66 650 771	70 841 530
<i>DGF (Hors dépenses de maintenance)</i>	41 298 315	24 564 525	35 633 075	30 126 717
<i>Forfait d'externat</i>	13 801 644	8 053 885	9 832 176	8 796 504
<i>Charges de structure</i>	10 021 818	5 324 227	4 733 275	5 523 229
Dépenses de fonctionnement facultatives (public + privé)	10 640 059	5 228 262	6 524 206	6 483 009
<i>dont Aides sociales</i>	8 713 591	4 636 434	5 256 048	4 414 288
<i>Action éducatives</i>	1 926 468	591 828	1 268 157	2 068 721
Dépenses totales de fonctionnement (public + privé)	172 723 996	113 129 889	132 381 207	128 246 878
Fonctionnement par élève	1 209	1 266	1 273	1 521
Dépenses totales (investissement + fonctionnement)	278 193 584	173 978 118	206 498 658	199 651 000
Dépenses totales par élève	1 946	1 947	1 986	2 369

Source : CRC Bretagne, Centre-Val de Loire, Limousin, Île-de-France et Midi-Pyrénées. Pour la région Centre, les dépenses comprennent les lycées agricoles.

* Afin d'approfondir l'analyse de l'effort financier des régions, les dépenses d'éducation du groupe d'établissements retenu par la Cour ont fait l'objet de retraitements, pour ne retenir que les dépenses destinées aux lycéens de l'éducation nationale (secteurs public et privé sous contrat), à l'exclusion des effectifs post-baccalauréat (CPGE et STS) et des lycées agricoles.

NB : En raison des règles d'arrondis, les totaux peuvent être différents de la somme des sous-totaux.

Dans ces régions, la masse salariale représente plus de la moitié des crédits de fonctionnement consacrés aux lycées (entre 50 % et 57,5 %) et atteint, voire dépasse, le montant des investissements.

Elle correspond à la rémunération et à la formation des agents techniques territoriaux des établissements d'enseignement (ATTEE), qui relèvent de deux autorités, l'autorité hiérarchique du président du conseil régional et l'autorité fonctionnelle du chef d'établissement. En règle générale, les personnels ATTEE sont affectés dans un établissement, ils peuvent aussi l'être dans des équipes mobiles, œuvrant sur plusieurs sites, afin de mutualiser services et moyens.

La dotation globale de fonctionnement des lycées (DGFL) constitue le second poste de dépenses (entre 22 % et 27 %), suivi des frais de maintenance des établissements. Les établissements privés sous contrat perçoivent deux contributions, le forfait d'externat « part matériel » et le forfait d'externat « part personnel », cette seconde part correspondant au financement de l'équivalent des personnels ATTEE. Ces contributions sont une dépense obligatoire pour la collectivité au titre du principe de parité entre les élèves des enseignements public et privé.

3 - Les dépenses facultatives et frais de structure des collectivités régionales

Les dépenses régionales de gestion des lycées, constituées principalement du salaire des agents des directions des lycées et dd'autres personnels affectés aux fonctions supports, représentent en moyenne, dans le groupe d'établissements retenu pour l'enquête, 3 % de leurs dépenses d'éducation. Elles sont d'un niveau constant et comparable d'une région à l'autre.

A contrario, les dépenses facultatives de ces régions pour les lycées et les lycéens des secteurs public et privé sous contrat, en moyenne un peu moins de 4 % de leurs dépenses d'éducation, varient fortement entre les collectivités (de 58 à 77 euros par lycéen) et progressent régulièrement.

II - Une dépense supérieure à celle des pays comparables

A - Une dépense d'éducation supérieure à la moyenne, une dépense du second cycle nettement plus élevée

Le ministère de l'éducation nationale évalue la dépense moyenne par élève du second cycle du second degré à 11 960 € pour la voie professionnelle et à 11 310 € pour la voie générale et technologique. Afin d'homogénéiser au maximum les données entre pays, l'OCDE procède à des ajustements de périmètres⁹ : la dépense annuelle pour un lycéen français est de 10 102 € dans ses analyses en 2011, contre 7 309 dans l'Union européenne (UE) (soit supérieure de 38 %), 9 291 en Allemagne, 9 406 aux Pays-Bas, 6 584 en Italie et 7 798 en Espagne.

⁹ L'OCDE ne retient que les dépenses effectuées au titre des établissements d'enseignement (à l'exclusion par exemple des acquisitions de biens et services d'éducation, pris en charge par les familles). En outre, l'application d'un taux de parité de pouvoir d'achat (PPA), qui permet d'égaliser les pouvoirs d'achat des différentes monnaies, justifie également une partie des écarts constatés.

**Tableau n° 6 : dépenses annuelles des établissements
d'enseignement par élève, OCDE 2011 (en €)**

	Primaire	Secondaire			Tertiaire activités de R&D
		Premier cycle	Second cycle	Ensemble	
Allemagne	5 857	7 147	9 291	7 941	7 855
Belgique	7 173	ND	ND	9 068	7 787
Canada	7 135	ND	8 971	ND	13 144
Espagne	5 632	7 215	7 798	7 431	7 292
Etats-Unis	8 469	9 536	10 157	9 839	17 848
Finlande	6 306	9 695	6 544	7 568	8 480
France	5 346	7 472	10 102	8 586	8 092
Italie	6 529	6 713	6 584	6 635	5 009
Luxembourg	18 449	12 463	12 549	12 506	N
Pays-Bas	6 211	9 298	9 406	9 352	8 243
Royaume-Uni	7 618	10 738	5 017	7 457	8 169
Suède	7 957	8 365	8 519	8 454	7 669
Suisse	9 976	11 689	12 769	12 282	7 742
OCDE moyenne	6 411	7 247	7 347	7 172	7 446
UE21 moyenne	6 555	7 570	7 309	7 431	6 755

Source : OCDE, *Regard sur l'éducation 2014*, extrait du tableau B1.1a, après conversion des données en équivalents USD convertis sur la base de la parité des pouvoirs d'achat, en euros valeur 31/12/2011.

Ces données attestent de la spécificité de la situation française, caractérisée par une répartition atypique de la dépense en faveur des élèves : en France, le coût de l'élève en primaire est en deçà de la moyenne, le coût du collégien en est assez proche et celui du lycéen est très au-delà.

Concernant le coût du lycéen, si la dispersion des valeurs souligne la grande diversité des situations, elle met aussi en relief la supériorité du coût français par rapport à celui observé dans presque tous les autres pays européens : l'écart avec l'Italie est de 53 %, de 29 % avec l'Espagne, de

9 % avec l'Allemagne et 7,5 % avec les Pays-Bas. Seuls deux pays en Europe ont une dépense par lycéen supérieure ; il s'agit du Luxembourg (+ 24 %) et de la Suisse (+ 26 %), deux pays dont le PIB par habitant est très supérieur à celui de la France.

L'écart entre la dépense par lycéen et celle par élève en primaire (+ 89 %) ou au collège (+ 35 %) est également plus important en France : il est respectivement de + 14,5 % et + 1,5 % dans l'OCDE, de + 58,5 % et + 30 % en Allemagne. La différence entre le coût du lycéen et celui de l'étudiant est plus élevée en France que dans les autres États membres de l'Union européenne : de + 25 % en France contre + 8 % en moyenne européenne.

Ces écarts ne s'expliquent pas par des différences significatives d'effort global en faveur de l'éducation. Bien que la nature des dépenses retenues varie selon les États, le pourcentage des dépenses d'éducation dans le PIB de la France (5,8 %) est identique à la moyenne européenne, supérieur à celui de l'Allemagne (5 %) ou de l'Espagne (5,5 %), inférieur à celui des Pays-Bas (6,2 %). Ces données sont cohérentes avec le poids relatif des populations scolarisées : avec une part des jeunes de 15 à 19 ans supérieure à la moyenne européenne (6 % en France en 2013 contre 5,4 % au sein de l'UE), notre pays connaît un taux de scolarisation de 84 %, au niveau de la moyenne de l'OCDE mais en deçà de la moyenne de l'Union européenne.

B - Des différences résultant du temps d'instruction et de la taille des groupes d'enseignement

Si la répartition très variable des financements entre acteurs publics et privés n'est pas une clef explicative des écarts entre pays, l'analyse des facteurs déterminant le coût salarial des enseignants par élève est éclairante, ce poste de dépense prenant une part prépondérante dans tous les pays.

Ces facteurs sont le salaire des enseignants, le temps d'instruction reçu par les élèves, le temps d'enseignement donné par les enseignants, et la taille moyenne estimée des classes (le nombre d'élèves devant l'enseignant par heure de classe renvoie à la notion de « structure » dans le vocabulaire de l'éducation nationale). Or la répartition de ces différents paramètres est très significativement singulière en France au sein de l'OCDE, et plus encore au regard des pays les plus comparables.

Tableau n° 7 : contribution des facteurs du coût salarial¹⁰ des enseignants par élève (deuxième cycle de l'enseignement secondaire), en 2012

	Coût salarial des enseignants par élèves	Écart par rapport à la moyenne de l'OCDE de	Contribution des facteurs sous-jacents à l'écart par rapport à la moyenne de l'OCDE			
			Effet d'un salaire des enseignants inférieur/supérieur à la moyenne de l'OCDE de	Effet d'un temps d'instruction (pour les élèves) inférieur/supérieur à la moyenne de l'OCDE de	Effet d'un temps d'enseignement (pour les enseignants) inférieur/supérieur à la moyenne de l'OCDE de	Effet d'une taille estimée des classes inférieure/supérieure à la moyenne de l'OCDE de
		2 482 €	32 836 €	964 heures	668 heures	19.1 élèves par classe
	(1)	(2)= (3)+(4)+(5)+(6)	(3)	(4)	(5)	(6)
Belgique (Fl.)	4 666	2 184	1 260	- 35	325	634
Allemagne	4 110	1 628	1 735	- 110	- 235	238
Angleterre	1 871	- 611	- 57	- 32	- 75	- 447
Belgique (Fr.)	m	m	m	m	m	m
Canada	3 209	727	920	- 134	- 334	275
Espagne	3 654	1 171	309	259	- 109	713
États-Unis	2 511	29	408	189	-1 222	654
Finlande	2 213	- 269	188	- 129	476	- 805
France	2 929	447	- 350	376	84	337
Italie	2 237	- 245	- 289	289	195	- 439
Luxembourg	9 289	6 807	4 698	- 393	- 576	3 078
Pays-Bas	2 825	343	1 275	99	- 314	- 716
Suisse	m	m	m	m	m	m

Source : OCDE, Regards sur l'éducation 2014, Indicateur B7, tableau B7.5, en euros après conversion des données en équivalents USD convertis sur la base des PPA

NB : En raison des règles d'arrondis, les totaux peuvent être différents de la somme des sous-totaux.

¹⁰ Dans cet indicateur, le coût salarial correspond à la rémunération brute statutaire d'un enseignant certifié après quinze ans d'exercice (hors charges patronales).

La comparaison avec l'Allemagne est particulièrement éclairante. Si le coût du lycéen allemand est moins élevé que le coût du lycéen français (cf. *supra*), en revanche le coût salarial par lycéen allemand est beaucoup plus élevé que le coût salarial par lycéen français. Cette différence tient à un niveau de rémunération des enseignants allemands qui tire fortement à la hausse le coût salarial, tandis que les temps d'instruction et d'enseignement en Allemagne pondèrent à la baisse le coût d'ensemble (à l'exact inverse de la situation française).

En conclusion, les écarts de coût salarial entre la France et les autres pays s'expliquent par un temps d'instruction beaucoup plus élevé et une taille moyenne des structures nettement plus petite, que compense en partie une rémunération des enseignants relativement plus basse en France.

III - Une approche du coût complet par lycéen

Pour affiner les facteurs de coûts par lycéen issus des comparaisons internationales, la Cour a élaboré une méthodologie¹¹ de valorisation et de chiffrage « au réel »¹² dans 31 établissements, à partir des contributions des différents financeurs d'un établissement. Les travaux ont porté sur la dépense publique de l'année scolaire 2011-2012, pour prendre en compte des jeux complets de données disponibles. Cette année scolaire correspondant à la deuxième année de mise en œuvre de la réforme du lycée, affectant les classes de seconde et de première, les résultats de l'analyse n'ont pas pour objet de tirer un premier bilan du coût de ces réformes.

¹¹ Cf. annexe n° 4, présentation de la méthode.

¹² Le coût du lycéen correspond au coût consacré au lycée rapporté au nombre d'élèves ; la méthode de valorisation est dite « au réel » car elle repose sur l'exploitation des données retraçant les dépenses réellement exposées par les différents financeurs (régions, académies, établissements).

A - Les composantes du coût complet par lycéen

1 - Le coût d'enseignement : plus de 50 % du coût du lycéen

Cinq composantes principales concourent à la formation du coût complet par lycéen : le coût d'enseignement¹³ ; la masse salariale des personnels non enseignants présents dans l'établissement ; les coûts de fonctionnement hors masse salariale ; les coûts d'investissement ; les coûts indirects¹⁴.

Tableau n° 8 : coût moyen complet par lycéen (en €)

	Public			Privé		
	LEGT	LP	LPO	LEGT	LP	LPO
Nombre d'établissements	12	7	3	6	1	2
Masse salariale enseignement	4 970 €	7 124 €	5 830 €	3 340 €	5 246 €	5 572 €
Masse salariale hors enseignement	2 817 €	4 234 €	2 824 €	872 €	1 642 €	1 394 €
Coûts indirects	489 €	494 €	519 €	244 €	274 €	247 €
Fonctionnement hors MS	692 €	1 501 €	1 107 €	537 €	1 211 €	1 010 €
Investissements	747 €	826 €	732 €	156 €	422 €	363 €
Total	9 715 €	14 180 €	11 013 €	5 149 €	8 795 €	8 586 €

Source : Cour des comptes, étude sur 31 établissements, 2014

LEGT : lycées d'enseignement général et technologique ; LP : lycées professionnels ; LPO : lycées polyvalents.

NB : En raison des règles d'arrondis, les totaux peuvent être différents de la somme des sous-totaux.

¹³ Il s'agit ici de la masse salariale consacrée à l'enseignement. Dans le compte de l'éducation, les coûts affectés à « l'activité d'enseignement » couvrent en outre les dépenses d'administration et de gestion localisés dans les établissements.

¹⁴ Coûts générés hors de l'établissement et qui ne lui sont pas directement imputés. Ils reflètent les coûts d'administration générale du système scolaire. Il s'agit principalement des coûts transversaux du ministère de l'éducation nationale retracés dans les programmes budgétaires de la mission interministérielle de l'enseignement scolaire.

La part du coût d'enseignement, soit la masse salariale enseignante, est en moyenne de 53 % : elle est davantage marquée dans le secteur privé (64 % contre 51 % dans le secteur public¹⁵). À l'inverse, la masse salariale hors enseignement est plus importante dans le secteur public : 29 % (dont 20 % pour le personnel financé par l'État¹⁶ et 9 % pour les ATTEE financés par les régions), quand elle ressort à 17 % dans le secteur privé.

La part des coûts de fonctionnement varie de 7 % à 14 %, tandis que les charges indirectes sont comprises entre 3 et 5 % pour tous les établissements. Les coûts d'investissement représentent environ 4 % du coût total dans le secteur privé ; ils sont jusqu'à deux fois plus élevés dans le secteur public.

Dans l'ensemble, cette répartition est conforme à celle du compte de l'éducation, qui estime la part des coûts de personnel à 77,3 % pour le second degré, dont 54,5 % pour le personnel enseignant.

2 - Des coûts complets par lycéen très divers

Le coût moyen par lycéen dans les 31 établissements étudiés est de 9 862 €, montant légèrement supérieur à celui de l'évaluation du ministère de l'éducation nationale¹⁷. Les écarts entre secteurs public et privé et voies d'enseignement, et en leur sein, sont très marqués, comme le montre le tableau suivant :

¹⁵ On notera toutefois que, contributions des familles incluses, la part du coût d'enseignement est similaire entre secteur public et secteur privé (autour de 50 %).

¹⁶ Personnels de direction, d'administration, d'éducation, mais également personnels enseignants pour la part de leur masse salariale non consacrée à l'enseignement (décharges, documentalistes, chef de travaux, etc.).

¹⁷ À périmètre comparable (établissements relevant du seul ministère de l'éducation nationale, prise en compte des dépenses publiques uniquement, à l'exclusion des transports scolaires), le coût par élève issu du compte de l'éducation est de 9 678 € (9 238 € pour la voie générale et technologique et 10 633 € pour la voie professionnelle).

Tableau n° 9 : coûts complets moyens par an et par élève (en €)

En €	Secteur Public			Secteur Privé		
	LEGT	LP	LPO	LEGT	LP	LPO
Nombre d'établissements	12	7	3	6	1	2
Minimum	8 450	11 088	9 651	4 357	n.d.	6 100
Moyenne	9 715	14 180	11 013	5 149	8 795	8 586
Médiane	9 579	11 583	10 756	5 172	n.d.	n.d.
Maximum	11 915	20 269	12 631	5 869	n.d.	11 072

Source : Cour des comptes, étude d'un groupe de lycées, 2014.

Coûts salariaux constatés et non-corrigés des différences de charges de retraite entre secteurs public et privé.

Un fait saillant s'impose : les importants écarts à la moyenne des lycées professionnels, qui concentrent les établissements les plus petits et les plus chers. Les deux plus petits d'entre eux (moins de 200 élèves) présentent un coût annuel par élève avoisinant les 20 000 €.

a) Une différence de coût entre les secteurs public et privé

Un écart notable apparaît entre secteurs public et privé : le coût de ce dernier ressort comme moins élevé de 44 % au sein du groupe d'établissements étudiés¹⁸ (- 45 % dans le compte de l'éducation). Plus du tiers de cette différence s'explique par le poids de la masse salariale enseignante, intégralement financée par la dépense publique dans les deux secteurs, mais nettement inférieure dans le privé.

Si celle-ci est moins élevée, c'est d'abord en raison du niveau différent des charges sociales supportées par l'État. Le programme budgétaire finançant l'enseignement privé n'est pas soumis aux contributions au Compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* car les enseignants du privé, agents de l'État non fonctionnaires, partent à la retraite au régime général de la sécurité sociale et non à celui des fonctionnaires civils. Dès lors, les taux de charge « retraite générale et

¹⁸ Cet écart s'applique aux seules dépenses publiques. Si l'on élargit le périmètre aux dépenses financées par les familles, le coût du lycéen s'établit à 33 % de moins dans le secteur privé.

complémentaire » des programmes budgétaires publics et privé divergent fortement, de l'ordre de 43 points de cotisation sur une assiette de masse salariale assez proche.

Cet effet extérieur à la gestion du lycée n'explique que la moitié de l'écart entre les masses salariales des enseignants. Des différences de structure jouent : les professeurs agrégés sont nettement moins nombreux dans le secteur privé que dans le secteur public (respectivement 7,7 % contre 26,6 % dans la voie générale)¹⁹ et les établissements privés recourent davantage aux contractuels (21 % contre 6 % dans le secteur public)²⁰, principalement pour assurer les remplacements. Ces tendances se retrouvent à l'échelle des lycées étudiés : si la part des heures d'enseignement dispensées par les certifiés et les professeurs des lycées professionnels (PLP), de l'ordre de 75 %, est identique dans le privé et le public, les heures restantes sont majoritairement assurées par des agrégés (16,7 %) dans les établissements publics et par des contractuels (16,4 %) dans les établissements privés.

Les dépenses de fonctionnement des établissements privés (notamment les rémunérations des personnels non enseignants) comme celles consacrées aux investissements et à l'entretien du patrimoine, sont toutes moins importantes que dans le secteur public.

Enfin, ces écarts de niveau de dépense par élève s'expliquent aussi, sans être mesurables, par des caractères propres à l'enseignement privé : choix des publics, adhésion des communautés éducatives et parentales au projet d'établissement, autorité plus forte du chef d'établissement pour le conduire et gérer localement les ressources d'enseignement. En outre, les secteurs d'implantation des deux secteurs ne sont pas exactement semblables, le secteur privé étant peu présent dans les zones les plus difficiles, au bénéfice desquelles les moyens sont renforcés dans les établissements publics.

b) Une différence très significative de coût entre voies de formation

Le coût moyen du lycéen est plus élevé dans la voie professionnelle. Au sein des établissements publics étudiés, le surcoût des lycées professionnels (LP) par rapport aux lycées d'enseignement général

¹⁹ RERS 2014 Tableau 9.10 - Les enseignants du second degré face aux élèves par type d'établissement.

²⁰ RERS 2014 Tableau 9.8 et 9.9.

et technologique (LEGT) est de 46 % sur les valeurs moyennes alors qu'il n'est que de 21 % sur les valeurs médianes, ce qui illustre la dispersion des résultats des LP. Dans le détail, le surcoût moyen des LP est de 40 % pour l'activité d'enseignement et de 60 % pour les coûts de structure (hors investissements²¹).

Les facteurs explicatifs majeurs tiennent à la taille plus modeste des établissements (les LP publics du groupe d'établissements étudiés accueillent en moyenne 420 élèves contre 1 303 pour les LEGT publics) et des classes.

B - Le coût élevé des enseignements à faibles effectifs

Le coût moyen d'enseignement par élève, principale composante du coût du lycéen, a été analysé dans les 26 établissements disposant de données d'emploi du temps adéquates. Ventilé entre les filières de formation et les matières enseignées, il apparaît étroitement lié à la taille des groupes d'élèves bénéficiaires des enseignements.

1 - Des coûts d'enseignement par matière très dispersés

À des fins d'analyse, les disciplines retenues ont été départagées en deux groupes. Le premier, dit « socle disciplinaire », regroupe les matières obligatoires les plus communément rencontrées, dans la voie générale ou dans la voie professionnelle : français, mathématiques, sciences physiques, langues vivantes etc. Le second regroupe des matières rencontrées dans des choix de spécialités ou d'options facultatives : latin, grec, arts plastiques, théâtre.

Le coût des matières du socle disciplinaire

S'agissant des matières dites « littéraires » et « scientifiques » du socle disciplinaire, le coût moyen d'enseignement est homogène entre

²¹ Les dépenses d'investissement réalisées dans un établissement présentent nécessairement une variabilité importante d'une année à l'autre. Par conséquent, une moyenne académique a été adoptée faute de données disponibles dans le secteur public (à l'exception de l'académie de Rennes, cf. note méthodologique, annexe n° 4). La comparaison LP/LEGT n'est donc pas pertinente pour les dépenses d'investissement.

établissements et niveaux, sans différence notable entre secteur public et privé, hormis celles liées à la différence de coût horaire d'enseignement.

Le coût d'enseignement moyen annuel d'une matière en LEGT se situe entre 360 € et 682 € pour les disciplines littéraires et entre 488 € et 604 € pour les disciplines scientifiques. Ces valeurs moyennes peuvent parfois être largement dépassées ; l'enseignement de la philosophie en classe de terminale peut atteindre 909 € dans un LEGT public de l'académie de Créteil, pour une valeur moyenne de 564 €.

Tableau n° 10 : coûts moyens d'enseignement des matières littéraires par an et par élève (en €)

Voie professionnelle	Discipline A	Discipline B	Discipline C	LV1-1	LV1-2
Points de mesure	24	18	n.d.	0	24
Valeur moyenne	585	321	n.d.	n.d.	375
Valeur maximum	1 262	835	n.d.	n.d.	850

Voie générale	Discipline A	Discipline B	Discipline C	LV1-1	LV1-2
Points de mesure	41	52	20	27	57
Valeur moyenne	549	417	564	682	360
Valeur maximum	808	678	909	1 372	684

Source : Cour des comptes, étude d'un groupe de lycées

Tableau n° 11 : coûts moyens d'enseignement des matières scientifiques par an et par élève (en €)

Voie professionnelle	Discipline D	Discipline E	Discipline F
Points de mesure	24	21	n.d.
Valeur moyenne	442	517	n.d.
Valeur maximum	784	869	n.d.

Voie générale	Discipline D	Discipline E	Discipline F
Points de mesure	57	57	55
Valeur moyenne	604	488	506
Valeur maximum	1 255	1 548	2 437

Source : Cour des comptes, étude d'un groupe de lycées en €. Périmètre retenu pour le calcul de la valeur moyenne des matières physique-chimie et SVT : classes de seconde et de première et terminale S et ES.

Les principales matières littéraires sont le français, l'histoire-géographie, la philosophie ; les principales matières scientifiques sont les mathématiques, la physique-chimie et les sciences de la vie et de la terre.

Le coût des matières spécifiques

Les matières dites « spécifiques » regroupent des matières d'options ou présentes dans des cursus spécialisés des différentes séries. Elles sont l'apanage de la voie générale et technologique, surtout pour les options. L'organisation de l'enseignement des options peut se faire par regroupement des élèves provenant de plusieurs classes, voire de plusieurs filières. Les choix de matières optionnelles aboutissent cependant le plus souvent à un nombre réduit d'élèves face à l'enseignant, entraînant un surcoût par rapport aux matières du socle disciplinaire. S'agissant des cursus particuliers, qui ne sont pas présents dans tous les établissements, les matières enseignées sont dispensées également à un nombre réduit d'élèves.

Les matières spécifiques peuvent indifféremment être enseignées dans le cadre d'une spécialité (avec un important volume horaire) ou d'une option (avec un volume horaire réduit), ce qui entraîne une dispersion des résultats beaucoup plus marquée que celle prévalant entre les matières dites du « socle disciplinaire ».

Les principales matières dites spécifiques observées dans le groupe d'établissements sont les langues anciennes, latin et grec, les disciplines artistiques et les options de langue vivante 3 (LV3). Au niveau national, à la rentrée 2013, sur un effectif total de 466 601 élèves en terminale, l'enseignement de ces options était suivi par 20 251 élèves pour le latin, 4 412 pour le grec, 26 982 pour les LV3 et 38 260 pour les enseignements artistiques.

Tableau n° 12 : coûts moyens d'enseignement des matières spécifiques par an et par élève (en €)

Voie générale	Option 1	Option 2	LV 3	Option 3	Option 4
Nb de points de mesure	35	15	21	27	10
Valeur moyenne	1 076	969	876	875	1 377
Valeur maximum	1 868	2 318	1 546	4 246	2 714

Source : Cour des comptes, étude d'un groupe de lycées, 2014

L'enseignement d'une matière dite « spécifique » dans les LEGT atteint un coût moyen de l'ordre de 1 000 € par an et par élève, soit près du double du coût des matières du socle dit « disciplinaire ». Des montants significativement plus élevés, de l'ordre de 1 500 € jusque 3 000 € par an et par élève, ont été ponctuellement relevés pour des options particulières, telles les langues régionales ou l'enseignement renforcé de langues vivantes. Ces montants sont avant tout expliqués par la faible taille des groupes d'élèves.

Le coût des matières technologiques

Les enseignements technologiques, qui bénéficient d'un volume horaire élevé et sont dispensés à des groupes d'élèves de taille modeste (cf. *infra*), ont un coût annuel moyen par élève qui varie de 1 200 € à près de 3 000 €.

Tableau n° 13 : coûts moyens d'enseignement des matières technologiques par an et par élève (en €)

Voie technologique ²²	Discipline G	Discipline H	Discipline I
Nb de points de mesure	6	6	8
Valeur moyenne	1 238	2 891	1 504
Valeur maximum	2 701	3 418	2 358

Source : Cour des comptes, étude d'un groupe de lycées, 2014.

Les matières technologiques présentées dans le tableau ci-dessus sont les trois matières enseignées en classe de terminale de la série Sciences et technologies industrielles (STI) dans les établissements étudiés : automatisme et informatique industrielle, électrotechnique et étude des constructions.

²² Il s'agit de trois matières technologiques enseignées en classe de terminale de la série STI.

2 - Les coûts nettement différenciés des cursus disciplinaires

Les coûts d'enseignement diffèrent nettement entre les séries des deux voies, générale et professionnelle. Ces différences, qui soulignent l'effort consacré à telle ou telle série, ne résultent pas d'arbitrages explicites.

La dispersion des effectifs des groupes d'enseignement, facteur fondamental d'explication des coûts

Dans toutes les voies scolaires, le nombre moyen d'élèves face au professeur – toutes matières et niveaux confondus – est toujours inférieur à l'effectif de la classe et varie significativement d'une série à l'autre : c'est le déterminant principal des écarts de coût entre filières, qui résulte lui-même de la plus ou moins grande offre d'options par voie et série.

Tableau n° 14 : nombre moyen d'élèves par groupe d'enseignement par voie et par série

	L	ES	S	STG	STI	ST2 S	Bac pro Métiers de services	Bac pro Métiers de production
Valeur Moyenne	20	24	21	22	18	22	17	14

Source : Cour des comptes, étude d'un groupe de lycées, 2014.

L : littéraire ; ES : économique et sociale ; S : scientifique ; STG : sciences et technologies de la gestion ; STI : sciences et technologies industrielles ; ST2S : sciences et technologies de la santé et du social.

Les coûts des séries des voies générale et technologique

Tableau n° 15 : coûts moyens d'enseignement des séries en LEGT (en €)

	L	ES	S	STG	STI	ST2S
Nb de points de mesure	17	17	19	11	8	2
Valeur moyenne	15 509	12 693	14 074	14 421	17 672	14 433
Valeur maximum	20 477	15 485	17 772	17 543	18 721	14 875

Source : Cour des comptes, étude d'un groupe de lycées, 2014.

La durée du cursus des séries de la voie générale est de 3 ans.

Au sein du LEGT, la série STI est la plus onéreuse (+ 19 % par rapport à la moyenne, ou + 23 % au regard des deux autres séries technologiques), en raison :

- d'un nombre moyen d'élèves face au professeur inférieur (taille des groupes inférieure à 20 élèves) ;
- d'un volume horaire important d'instruction (32 heures obligatoires par semaine, dont 13 heures d'enseignement technologique) : au sein du groupe d'établissements étudiés, le nombre annuel moyen d'heures d'instruction reçues par un élève de terminale STI est de 1 213, supérieur à toutes les autres voies et séries²³.

Parmi les séries générales, la série L est plus chère que les séries S et ES (+ 22 % par rapport à cette dernière), car un grand choix d'enseignements de spécialité réduit le nombre d'élèves par enseignant.

A contrario la série ES, caractérisée par un nombre moins important d'heures d'instruction dispensées à un nombre moyen d'élèves plus élevé, est logiquement la moins coûteuse (- 14% par rapport à la moyenne toutes séries).

Le coût des séries de la voie professionnelle

Tableau n° 16 : coûts moyens d'enseignement des séries professionnelles (en €)

	Bac pro Métiers de services	Bac pro Métiers de production	CAP Métiers de service	CAP Métiers de production
Nb de points de mesure	9	10	5	4
Valeur moyenne	16 126	21 056	17 326	17 393
Valeur maximum	21 043	30 083	22 077	26 521

Source : Cour des comptes, étude d'un groupe de lycées, 2014.

Durée du cursus : 3 ans pour le bac professionnel, 2 ans pour le CAP

²³ Le volume d'instruction dans les établissements étudiés est de 1 179 pour un élève de terminale ST2S, 1 107 pour un élève de terminale S, 1 034 pour un élève de terminale STG, 1 033 pour un élève de terminale L et 1 024 pour un élève de terminale ES.

S'agissant de la voie professionnelle, les séries menant au baccalauréat sont nettement plus coûteuses que celles de la voie générale (+ 26 %) et cela, en dépit d'un coût horaire d'enseignement moins élevé²⁴. Apparaît également un net écart entre les séries des métiers techniques de production et des métiers de services (+ 31 %), conséquence directe de la taille plus réduite des groupes en production. Les coûts des CAP, cursus en deux années, ne présentent pas dans le groupe d'établissements étudiés une telle distinction, la taille des groupes étant comparable entre les deux séries (entre 11 et 12 élèves).

CONCLUSION

Les données publiées sur les coûts du lycée et du lycéen, notamment par le ministère de l'éducation nationale, donnent des indications sur les financeurs de la dépense d'éducation et les principales activités financées. Elles permettent également de connaître le niveau moyen de la dépense par lycéen, et servent de base aux publications de l'OCDE, qui attestent que le niveau de la dépense en France est supérieur à celui observé dans la plupart des pays membres de l'OCDE, alors même que le niveau de dispersion entre les pays est très élevé. Elles soulignent également que la France est caractérisée par le faible niveau des dépenses pour les élèves de l'école primaire, comparé à celui consenti en faveur des lycéens.

Pour autant, ces données de coût agrégées renseignent insuffisamment sur les réalités du terrain. Elles ne donnent pas d'informations sur la dispersion très forte des coûts existant entre catégories d'établissement, voies et cursus scolaires, matières enseignées.

Aussi la Cour a élaboré une méthode de valorisation des coûts complets appliquée à un groupe d'établissements. Il en ressort un coût global du lycéen qui, s'il est proche de la moyenne nationale, révèle des écarts : les lycéens scolarisés dans les établissements les plus petits, dans le secteur public et dans tous les établissements de la voie professionnelle, engendrent une dépense supérieure à la moyenne.

²⁴ Au sein des établissements publics du groupe étudié, le coût horaire d'enseignement s'élève, en moyenne, à 101 € dans les LEGT et à 84 € dans les LP. Cette différence s'explique par la quasi-absence des professeurs agrégés dans la voie professionnelle.

Certains cursus scolaires et surtout certaines disciplines présentent un coût très nettement supérieur aux matières du socle disciplinaire. À cet égard, quatre constats méritent d'être particulièrement soulignés :

- bien plus que le coût horaire de l'enseignant, le nombre d'élèves présents devant l'enseignant est le principal facteur explicatif des écarts de coûts d'enseignement par élève observés entre les filières et voies de formation ;*
- par conséquent, le temps d'instruction, c'est-à-dire le nombre d'heures d'enseignement reçu par chaque élève, en particulier dans des classes à effectif réduit, est un facteur particulièrement significatif de coût ;*
- s'en déduit un coût moyen des enseignements facultatifs beaucoup plus élevé que les coûts des matières du socle disciplinaire (jusqu'à 3 000€/heure pour les 1^{ères}, entre 400 € et 600 € pour les 2^{ndes}) ;*
- enfin, ce rapport entre temps d'instruction et effectif réduit explique que le coût d'enseignement du lycéen de la voie professionnelle soit très supérieur au coût du lycéen de la voie générale et technologique, alors même que le coût horaire d'enseignement est plus faible dans les LP (du fait notamment de la quasi-absence des agrégés dans cette voie).*

Chapitre II

Un effort à rééquilibrer au sein du système éducatif

Le second chapitre traite des principaux mécanismes qui expliquent la formation des coûts, qu'ils soient liés aux dispositifs éducatif et institutionnel ou au mode de gestion de l'éducation nationale.

Cette analyse permet de dégager des leviers susceptibles de réduire les dépenses engagées par les pouvoirs publics, de conduire à des redéploiements au bénéfice d'autres segments de l'enseignement scolaire et supérieur et de faciliter des réformes transversales du système éducatif.

I - Le coût d'enseignement : resserrer le volume d'instruction, simplifier l'offre de formation

Trois facteurs influent sur le coût du temps d'instruction : une organisation très contrainte du temps d'enseignement, une grande variété de combinaisons possibles de cursus scolaires, enfin la complexité du baccalauréat, dont la dialectique avec l'organisation de l'offre de formation au lycée est mal maîtrisée.

A - Un temps d'instruction enserré dans de fortes contraintes

1 - Le temps d'instruction élevé du lycée français

Le temps ou volume d'instruction, c'est-à-dire le nombre d'heures d'enseignement reçues par les lycéens, est élevé par rapport aux standards internationaux. Il est de surcroît concentré sur un faible nombre de semaines dans l'année. En 2012, la moyenne dans les pays membres de l'OCDE était de 964 heures annuelles, la France se situant à 1 108 heures. Les trois pays disposant de cette information et retenus par la Cour pour réaliser un parangonnage se situaient tous à des niveaux inférieurs, voire très inférieurs, l'Allemagne avec 933 heures, le Royaume-Uni avec 950 heures et la Suède avec 741 heures.

Dans les établissements étudiés par la Cour, le nombre d'heures d'instruction annuelles s'élève en moyenne à 1 104 heures (1 086 pour la voie générale et technologique, 1 156 pour la voie professionnelle), légèrement en dessous des scénarios moyens.

En voie générale et technologique, les maquettes de formation décidées par le ministère de l'éducation nationale prévoient que le nombre d'heures d'instruction varie de 26 à 40 heures hebdomadaires, c'est-à-dire en théorie de 936 à 1 440 heures par an, en fonction des choix d'options, d'enseignements d'exploration en seconde, de spécialités en première et terminale et d'enseignements facultatifs. En pratique, les volumes maximum et minimum sont très rarement constatés. Les scénarios moyens de grilles horaires (sur la base d'hypothèses d'enseignements d'exploration, de spécialité et de choix d'option standards), de 1 116 à 1 251 heures annuelles, sont les plus proches de la réalité.

Dans la voie professionnelle, le nombre d'heures d'instruction est globalisé sur trois ans, entre 2 816 et 2 900 heures sur 84 semaines d'enseignement, complétées par 22 semaines de stages ou périodes de formation en milieu professionnel, et deux semaines d'examen. Il en résulte une moyenne annuelle entre 938 et 966 heures d'enseignement (selon l'arrêté du 10 février 2009, « le volume des enseignements et des activités encadrées ne doit pas excéder huit heures par jour et trente-cinq heures par semaines »).

2 - Un nombre d'heures d'enseignement réduit, soumis à la rigidité des obligations de service hebdomadaires des enseignants

Ce temps d'instruction élevé est assuré par des enseignants dont le temps d'enseignement se situe légèrement au-dessus de la moyenne européenne, soit 648 heures devant les élèves pour les enseignants de collège et de lycée. Ce temps est très inférieur à celui des enseignants du primaire qui réalisent un nombre statutaire annuel d'heures d'enseignement de 924 heures. Cependant la charge annuelle d'enseignement des professeurs de lycée est plus faible en France que dans plusieurs autres pays européens (718 heures en Allemagne, 692 heures au Royaume-Uni).

Le nombre de semaines d'enseignement est en effet inférieur à la moyenne européenne (36 contre 37), plus bas qu'en Allemagne (38) ou au Royaume-Uni (40). Le nombre théorique de 36 semaines est en outre rarement atteint en réalité, notamment du fait de l'organisation du baccalauréat, qui mobilise deux à trois semaines en juin un certain nombre d'établissements et d'enseignants (cf. *infra*), ou des nécessités liées à la formation continue des enseignants.

La concentration des enseignements sur cette période restreinte de 36 semaines doit être de surcroît conciliée avec la base hebdomadaire qui structure les obligations réglementaires de service des enseignants. La réforme récente des décrets du 25 mai 1950 sur ces obligations n'a pas eu pour effet d'assouplir la contrainte cumulée d'un cadre hebdomadaire rigide et d'une année scolaire étroite. L'absence d'annualisation partielle du temps de service, telle qu'elle existe par exemple dans certains *Länder* allemands, réduit les possibilités de redistribution du temps d'enseignement sur l'ensemble de l'année scolaire, et renchérit notamment le coût des heures de remplacement.

Cette organisation du temps de travail limite aussi la souplesse prévue pour les enseignements introduits par les dernières réformes du lycée, qui prévoient une base annuelle pour l'accompagnement personnalisé (72 heures) et les enseignements d'exploration en seconde (54 heures). Elle réduit également, dans les établissements publics, la possibilité d'introduire des modalités de remplacement souples pour les absences de courte durée, souvent pratiquées dans les établissements de l'enseignement privé sous contrat.

3 - L'effet mal maîtrisé des dédoublements de classes et des nombreuses options à très faibles effectifs

Si le volume important d'heures d'enseignement dispensées est un facteur déterminant du coût, c'est aussi en raison de la proportion de cours ayant lieu devant des groupes à faible effectif, qu'il s'agisse de classes entières ou de subdivisions.

Deux indicateurs, utilisés par le ministère, en rendent compte : le ratio « E/S » (élèves par structure) mesure le nombre d'élèves dont un enseignant est chargé pendant une heure de cours. C'est dans le second cycle professionnel que ce taux est le plus faible. La consommation moyenne hebdomadaire et par élève des ressources d'enseignement est exprimée par le ratio « H/E » (ratio du nombre hebdomadaire d'heures d'enseignement divisé par le nombre d'élève). Ce dernier indicateur, appelé communément ratio d'encadrement, joue un rôle important dans le processus d'allocation des moyens aux académies par le ministère. Au niveau national, en moyenne, un collégien consomme 1,18 heure d'enseignement, un lycéen de la voie générale et technologique 1,30 heure et un lycéen de la voie professionnelle 2,12 heures.

Le niveau haut du ratio d'encadrement en lycée professionnel s'explique essentiellement par le poids des formations relevant de la production, dans lesquelles cet indicateur est proche de 2,1 en moyenne au cours des cinq dernières années scolaires²⁵. Par ailleurs, les heures assurées en groupe d'une taille inférieure à celle de la classe approchent 55 % du temps scolaire dans les lycées professionnels.

Si la petite taille des classes entières est un facteur déterminant pour la voie professionnelle, la part des enseignements qui impliquent le dédoublement des classes sous forme de groupes est essentiel pour comprendre le coût élevé des filières de la voie générale et technologique. Dans les lycées d'enseignement général et technologique (LEGT), le pourcentage d'heures assurées en groupe et non devant la classe entière dépasse 45 %, sans les mêmes justifications techniques que dans la voie professionnelle.

Ces dédoublements de classes, qui sont souvent laissés à l'initiative du conseil pédagogique et du chef d'établissement, ne reposent

²⁵ Source : DGESCO (base Relais pour les années scolaires 2008-2009 à 2012-2013).

pas toujours sur des choix explicités. Si le travail en groupe pour les ateliers et travaux pratiques ou les cours de langues relève respectivement de considérations pédagogiques, de sécurité ou de disponibilité des matériels, pour le reste (dans le cas de l'accompagnement personnalisé par exemple), les choix varient fortement selon les lycées, sans qu'il soit toujours possible de les rapporter à un projet pédagogique, à un diagnostic des besoins des élèves ou à un schéma d'organisation collectivement défini.

Enfin le poids des groupes à faible effectif s'explique par la diversité de l'offre d'options proposées, dans toutes les filières du lycée général et technologique et du lycée professionnel. Les lycéens peuvent généralement choisir jusqu'à deux options, qui s'ajoutent à leur emploi du temps et représentent en moyenne trois heures de cours hebdomadaires. Or dans bien des cas, les options s'adressent à un très petit nombre d'élèves.

B - La complexité et la rigidité des offres de formation

1 - Le foisonnement de l'offre de formation

L'offre de formation au lycée est complexe et foisonnante : la voie professionnelle se caractérise par la multiplication des spécialités (équivalent des séries), la voie générale et technologique se ramifie en trois séries conduisant aux baccalauréats généraux et en huit séries conduisant aux bacs technologiques, après une seconde dite indifférenciée²⁶.

Tandis que les deux filières de la voie professionnelle (secteur des services et de la production), comportent près de 90 spécialités (options comprises), la voie générale offre 15 possibilités d'enseignements d'exploration différents en seconde, 11 enseignements facultatifs en première et 15 en terminale, sans compter les enseignements de spécialités et les multiples options en langues vivantes.

²⁶ Pour les séries de la voie générale : L (littéraire), ES (économique et sociale) et S (scientifique) ; pour les séries de la voie technologique : STI2D (sciences et technologies de l'industrie et du développement durable), STD2A (sciences et technologies du design et des arts appliqués), STL (sciences et technologies de laboratoire), ST2S (sciences et technologies de la santé et du social), STMG (sciences et technologies du management et de la gestion), STAV (sciences et technologies de l'agronomie et du vivant), TMD (techniques de la musique et de la danse) et hôtellerie.

Cette abondance de combinaisons possibles d'enseignement est singulière dans les systèmes éducatifs comparables : elle porte fortement atteinte à la clarté d'ensemble de la carte des formations.

Par ailleurs, les séries technologiques souffrent d'une difficulté de positionnement, entre les voies professionnelle et générale. Le rapprochement entre les voies générale et technologique, qui cohabitent au sein des mêmes établissements de longue date, était l'un des objectifs du renforcement du caractère indifférencié de la seconde. En fait, ce rapprochement a du mal à s'inscrire dans la réalité : dans nombre de documents de présentation du ministère, dans le code de l'éducation et même dans les documents de bilan de la réforme des lycées élaborés par la direction générale de l'enseignement scolaire, trois voies sont encore clairement distinguées, conduisant à trois baccalauréats distincts. La finalité spécifique de la voie technologique par rapport à la voie professionnelle, qui était de former des jeunes susceptibles de poursuivre leurs études après le bac (notamment dans les cycles post-bac courts), s'est estompée, la voie professionnelle ayant elle aussi valorisé l'objectif de poursuite d'études en sections de techniciens supérieurs.

La multiplication des enseignements d'exploration en seconde dite indifférenciée a accru la complexité de l'organisation des études ; les autorités académiques sont en principe tenues d'installer ces 15 matières pour tous les élèves dans tous les établissements. La grande diversité disciplinaire des options, au-delà de leur nombre, aggrave encore cette contrainte.

2 - La trop grande rigidité de la carte des formations

La définition de la carte des formations est un outil d'autant plus structurant que l'offre locale des lycées conditionne très largement la demande des familles comme le cursus et l'ambition scolaire des élèves²⁷. Or l'académie doit arbitrer entre le maintien d'enseignements peu choisis,

²⁷ Le Haut conseil de l'évaluation de l'école rappelait ainsi en mars 2004 (avis n° 12 sur *l'évaluation de l'orientation à la fin du collège et au lycée*) que « les orientations sont largement conditionnées par les politiques d'établissement et les capacités d'accueil disponibles en aval ». Le rapport de la mission d'audit de modernisation de décembre 2006 sur la carte de l'enseignement professionnel indiquait déjà que les écarts des taux académiques de passage en BEP ou CAP (de 22 % dans l'académie de Versailles à 35 % dans l'académie de Lille) sont en corrélation étroite avec l'offre d'enseignement professionnel.

au nom de l'égalité d'accès de tous les élèves à la variété de l'offre, et la concentration des moyens sur des filières ou des options déjà largement plébiscitées.

L'exemple des enseignements d'exploration, ouverts en seconde à partir de la rentrée 2010, fournit une illustration très nette de ce dilemme. Dans l'académie de Toulouse, le comité technique paritaire de décembre 2010 indique que, sur les 555 enseignements d'exploration qui devaient ouvrir à la rentrée dans les 72 lycées d'enseignement général et technologique de l'académie (soit en moyenne huit enseignements d'exploration par établissement), 19 n'avaient pas été ouverts faute d'effectifs et 73 avaient un effectif inférieur à 10 élèves. Pour autant, ces enseignements sont maintenus à la rentrée suivante dans leur très grande majorité, sans que les possibilités de mise en réseau entre établissements soient pleinement exploitées²⁸.

L'offre de formation, dans les faits, est rigidifiée par le jeu de plusieurs mécanismes :

- une initiative très déconcentrée au niveau des établissements qui, pour des raisons d'attractivité, ne souhaitent pas voir leur offre de formation se réduire, contribuant de ce fait à des surcapacités dans certaines filières²⁹ ;
- le maintien de traditions sectorielles et géographiques, qui explique par exemple que l'offre en apprentissage soit très inégalement répartie sur le territoire ;
- une méthode empirique d'allocation des moyens enseignants qui module à la marge les offres existantes³⁰, en raison des contraintes de gestion des ressources humaines (spécialisation des enseignants,

²⁸ *Mise en œuvre de la réforme des lycées d'enseignement général et technologique*, rapport conjoint IGEN-IGAENR, février 2011, p. 5.

²⁹ L'offre de CAP, par exemple, a pu apparaître excédentaire, en particulier à la suite des ajustements de l'offre de formation professionnelle liés à la mise en place du Bac Pro en trois ans à la rentrée 2008. Dans l'académie de Toulouse, on recensait ainsi 604 places vacantes (sur près de 8 500) à la rentrée 2010 dans les filières post-troisième de la voie professionnelle. Dans l'académie de Rennes, ces places vacantes représentaient 22 % en CAP et 23 % en Bac Pro (32 % en CAP privé et 23 % en Bac Pro privé).

³⁰ Malgré la situation de surcapacité avérée de la filière professionnelle dans l'académie de Rennes, il n'a été proposé en 2011 que la suppression de 224 places en CAP et 66 en baccalauréat professionnel, sur un total de 13 635 places.

nécessité de concevoir un emploi du temps qui assure un temps de service complet, règles de mobilité peu souples)³¹ ;

- la difficulté à faire accepter par les élus locaux la perspective d'une fermeture ou d'un regroupement d'établissements³².

Aussi la carte des formations reste-t-elle largement pilotée par l'offre et ne s'adapte-t-elle que très lentement, même si plusieurs évolutions récentes doivent être notées.

Certaines académies ont ainsi fait le choix, comme les académies de Rennes ou de Toulouse, de ne plus prendre en compte les options facultatives dans la dotation aux établissements. Ceux-ci restent libres d'en proposer en dégageant des marges dans leur dotation globale, par regroupements de classes, ou renoncement à des dédoublements. En conséquence, une partie d'entre eux a revu à la baisse la carte des options facultatives.

Les réformes récentes favorisent par ailleurs l'organisation en « barrettes », constituées de groupes d'élèves réunis pour des séquences - en langues, en enseignements d'exploration, en accompagnement personnalisé - ne correspondant ni à la classe ni à des demi-groupes d'élèves de la même classe. Cette organisation, certes complexe à mettre en place, ouvre la voie à des modes de fonctionnement moins liés aux classes et potentiellement sources de réduction du coût par élève.

Enfin, le partenariat entre les académies et les régions reste insuffisant pour orienter l'offre de formation et faire accepter localement ses évolutions. Ce défaut de concertation réduit l'acceptabilité sociale des modifications de la carte de formation, lorsqu'il s'agit de procéder à son resserrement.

³¹ Le Haut conseil de l'évaluation de l'école, dans son avis précité de mars 2004, résumait ainsi cet état de fait : « Trop souvent, les formations demeurent offertes et accueillent des élèves malgré leur inadaptation aux besoins, uniquement parce qu'elles existent et qu'il y a des enseignants qualifiés ».

³² Dans l'académie de Rennes, de ce fait, bien que 23 % des lycées professionnels de l'académie comptent moins de 200 élèves, l'arbitrage à opérer entre de forts coûts de structure et le maintien d'un maillage territorial serré est souvent tranché en faveur du second. Les concentrations sont rares, les ouvertures de classes et d'établissements étant par ailleurs démultipliées par un phénomène d'alignement mimétique entre les réseaux public et privé.

De façon générale, il est très difficile de discerner les règles d'ouverture et de fermeture des spécialités et des options. Une clarification de la régulation de l'offre de formation au niveau académique est souhaitable. Elle pourrait en premier lieu concerner les zones urbaines, où la densité de la démographie scolaire et des établissements permet plus facilement de mutualiser l'offre. À tout le moins, dans ces zones, des seuils d'effectifs par classe pour les matières optionnelles pourraient être envisagés.

C - Le poids du baccalauréat dans la structuration des voies de formation

1 - Un examen à la vocation ambiguë

Le baccalauréat vise deux objectifs qui paraissent difficilement conciliables aujourd'hui. Examen terminal sanctionnant la fin d'un parcours d'études dans l'enseignement secondaire, le baccalauréat doit certifier un niveau acquis par les élèves qui en sont titulaires. Premier des grades universitaires, donnant accès à l'enseignement supérieur, il a eu longtemps pour mission de garantir la faculté de suivre des études supérieures, les meilleurs des élèves intégrant les classes préparatoires aux grandes écoles et les filières sélectives.

Cette double réalité s'est en grande partie estompée. Alors que le taux de réussite à l'examen a été porté à 88 % et que plus de 77 % d'une classe d'âge sont désormais titulaires du baccalauréat, le mode d'organisation de l'examen, avec dans la plupart des cas une épreuve par matière en examen final, ne lui confère qu'une faible valeur certificative. Il reflète imparfaitement le niveau de connaissance et de compétence acquis par les élèves à l'issue de leur scolarité au lycée. En outre, avec la généralisation de la procédure APB (admission post bac), à la fin du deuxième trimestre de l'année scolaire, l'examen ne joue plus de rôle essentiel dans l'orientation des élèves vers les filières sélectives. Le niveau des notes obtenues en classe de première et durant les deux premiers trimestres de la classe terminale prend une importance croissante.

Pour autant, le baccalauréat conserve une dimension symbolique très importante auprès des familles, les enjeux s'étant en partie déplacés vers l'obtention des mentions, et auprès des enseignants, qui lui

reconnaissent de façon pragmatique un mérite essentiel, celui de jouer comme un puissant levier de motivation des élèves dans les deux années de première et de terminale. En outre, l'existence d'une matière au baccalauréat conforte le poids d'une discipline.

2 - Le format de l'examen, facteur déterminant de la structuration des voies et des filières de formation

Le format du baccalauréat explique en grande partie la structuration de l'offre de formation au lycée. Plusieurs facteurs interviennent.

Le nombre de matières proposées au baccalauréat conditionne très largement l'offre disciplinaire au lycée, car toute matière enseignée est évaluée lors de l'examen, à l'exception des quelques matières susceptibles d'être présentées aux épreuves facultatives et que les candidats peuvent préparer seuls. Ce choix d'un lien systématique entre formation et contrôle, de même que la structure des épreuves (évaluation finale ou contrôle continu, épreuve anticipée en première ou finale en terminale, écrite ou orale, etc.), découlent de décisions historiques, rarement remises en cause. Alors qu'elle visait initialement une réduction du temps d'instruction par élève, la récente réforme du lycée général n'a pas apporté de changement sur ce plan. Elle s'est même accompagnée d'un accroissement du nombre d'épreuves³³.

La réduction du nombre d'épreuves terminales proposées, notamment en langues, est un levier majeur de simplification et d'attrition des coûts de la scolarité qui le prépare.

La liste des langues vivantes qui peuvent être présentées à cet examen est un exemple du foisonnement des combinaisons possibles d'épreuves : 58 langues vivantes étrangères, régionales ou des signes sont ouvertes aux candidats. Elles sont présentées dans le dossier de presse du ministère qui décrit le baccalauréat de la façon suivante :

³³ Création de l'épreuve de littérature étrangère en langue étrangère en série L, à partir de la session 2013, introduction d'une évaluation orale en plus de l'évaluation écrite pour les deux langues vivantes obligatoires en série générale et technologique. À titre d'exemple, le baccalauréat S prévoit aujourd'hui trois épreuves anticipées en classe de première, neuf épreuves obligatoires à la fin de l'année de terminale, auxquelles peuvent s'ajouter au maximum deux épreuves à option.

« • 22 langues vivantes étrangères pour les épreuves obligatoires et facultatives : allemand, anglais, arabe, arménien, cambodgien, chinois, danois, espagnol, finnois, grec moderne, hébreu, italien, japonais, néerlandais, norvégien, persan, polonais, portugais, russe, suédois, turc, vietnamien ;

• 24 autres langues au titre des épreuves facultatives uniquement : albanais, amharique, bambara, berbère, bulgare, coréen, croate, estonien, haoussa, hindi, hongrois, indonésien-malais, laotien, lituanien, macédonien, malgache, peul, roumain, serbe, slovaque, slovène, swahili, tamoul, tchèque ;

• 11 langues régionales : basque, breton, catalan, corse, créole, occitan-langue d'oc, tahitien, langues mélanésiennes, gallo, langues régionales d'Alsace, langues régionales des pays mosellans ;

• langue des signes française (LSF) au titre des épreuves facultatives ».

Lors du baccalauréat général 2013, 221 500 épreuves d'options facultatives ont été organisées, certaines pour un nombre infime de candidats. Ce fut le cas pour certaines épreuves de langue : 13 candidats ont présenté l'option « danois », six candidats l'option « swahili » et un seul candidat l'option « estonien ». Sur les 58 langues étrangères ou régionales qui peuvent être choisies, 20 l'ont été par moins de 50 élèves.

Une interaction difficile à dénouer s'est ainsi instaurée entre l'offre de formation au lycée (et ses très nombreuses combinaisons par élève) et l'organisation du baccalauréat.

La difficile évaluation du coût de l'examen

En 2011, un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances (IGF) et des Inspections générales du ministère de l'éducation nationale (IGEN, IGAENR), constatait que le baccalauréat s'était progressivement adapté « à la diversité des candidats, en leur proposant une plus grande variété de choix et en évaluant des connaissances plus diversifiées » et appelait à un vigoureux réexamen de ses conditions d'organisation.

Comme le soulignait le rapport de l'inspection générale, les ajustements successifs récemment apportés accentuent la « complexité croissante de l'organisation des épreuves ». En 2010, le baccalauréat a mobilisé 4 598 centres d'examen, nécessité la confection de 4 880 sujets et la correction de quatre millions de copies. Le rapport estime que le baccalauréat, en une trentaine d'années, a évolué « d'un examen concernant 200 000 candidats, comportant un noyau d'épreuves générales et quelques épreuves spécialisées, à un examen protéiforme, s'appuyant sur des épreuves très spécialisées, passé par plus de 600 000 candidats ». Si la voie technologique a été simplifiée ces dernières années, le baccalauréat professionnel est à l'origine d'une grande partie de cette diversification.

Le coût annuel d'organisation des épreuves reste à ce jour mal évalué. Il était estimé de façon très prudente par le rapport précité en 2011 entre 90 et 100 M€ par an. D'après les documents budgétaires, le coût d'un candidat présent à la session 2013 serait de 80 euros, soit un coût d'organisation de 50 M€. Ce calcul n'incorpore que des coûts directs, comprenant principalement les frais de correction qui font l'objet d'une indemnité spécifique et les frais de déplacement des enseignants. Il prend en compte certains coûts comme les indemnités pour le chef du centre d'examen, généralement le chef d'établissement accueillant le centre d'examen. En revanche, la rémunération principale des enseignants participant à l'examen, le temps de confection des sujets et de surveillance des épreuves (qui sont intégrées dans les obligations de service des enseignants et s'imputent sur le temps d'enseignement), ne sont pas retenus dans cette estimation du coût direct propre à l'examen. La raison de cette exclusion est que la dépense correspondante (salaire) est en toute hypothèse déjà supportée.

Ces estimations ne comprennent pas la « perte de formation » liée à l'annulation des cours dans les établissements support des centres d'examen, qui demeure difficile à évaluer mais pourrait atteindre des montants nettement plus élevés. Dans une étude rendue publique en 2013, le SNPDEN, syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale, valorisait la perte des cours non assurés pour la session 2013 à 1,43 Md€ ; la méthode utilisée ne permet pas de reprendre ce chiffre, mais elle signale une réalité qui constitue une perte réelle au moins pour les élèves de seconde, qui ne passent pas d'examen, et partiellement pour les élèves de première.

S'agissant de la « perte de formation », l'opération « reconquête du mois de juin », initiée en 2008-2009, a permis de reculer les dates d'examen à la seconde quinzaine du mois de juin. Il appartient au chef d'établissement de décider de la fermeture de l'établissement afin de préparer l'organisation des épreuves (en général, une semaine avant la première épreuve).

II - Le réseau des établissements : revoir la densité du maillage

Le réseau des lycées est dense. Or la dimension des établissements, en raison du poids important de la taille des structures d'enseignement comme facteur de coûts, est un enjeu important.

Cet enjeu est loin d'être uniquement financier. L'existence de nombreux petits, voire très petits, établissements affecte les exigences d'égalité en termes d'ambition scolaire et d'ouverture des choix d'orientation, et nuit à la performance globale du second cycle du second degré.

Des logiques d'aménagement du territoire, qui prévalent souvent, s'éloignent parfois de ces exigences qui conditionnent pourtant fortement l'objectif de la réussite de tous les élèves.

A - Un réseau d'établissements étoffé

1 - La persistance d'un réseau très dense

En 2011, les 4 291 lycées français scolarisant les 2 461 864 lycéens ont une taille moyenne de 574 élèves par établissement. Ce chiffre masque de très fortes disparités, entre les secteurs public et privé d'une part, et les catégories de lycées d'autre part.

Les établissements d'enseignement général et technologique sont en général plus grands : en moyenne, les 2 661 LEGT ont une taille de 732 élèves, tandis que les 1 630 LP accueillent 316 élèves. Le secteur est également un déterminant essentiel de leur taille : les 2 544 établissements publics accueillent 753 élèves et les 1 747 établissements privés sous contrat accueillent 312 élèves. La concentration des lycées est plus marquée dans le secteur public : par exemple, les LEGT de l'enseignement public scolarisent 85 % des élèves dans les 70 % d'établissements aux effectifs supérieurs à 700 élèves, alors que dans l'enseignement privé, près de 70 % des établissements scolarisent moins de 500 élèves, ce qui représente 37 % des élèves seulement. Il en est de même pour l'enseignement professionnel.

Aux deux extrémités de la population des lycées, le LEGT du secteur public est en général un établissement de grande taille

(956 élèves), tandis que le lycée professionnel privé est un établissement beaucoup plus modeste (168 élèves).

Le réseau est caractérisé par la persistance d'un grand nombre de petites structures, scolarisant un faible nombre d'élèves. Sur les 4 291 établissements recensés à la rentrée 2012, 54 % des établissements scolarisaient moins de 500 élèves, ce qui représente 23 % des élèves scolarisés ; 11 % des établissements scolarisaient moins de 100 élèves : ces 489 établissements accueilleraient 1 % de la population lycéenne. Il s'agit principalement d'établissements privés, et pour 60 % d'entre eux, d'établissements de la voie professionnelle.

Les lycées ne sont donc pas des structures homogènes susceptibles d'être pilotées sur la base d'une information budgétaire fondée sur des moyennes académiques.

2 - Une faible capacité d'adaptation aux rapides évolutions démographiques scolaires

Depuis le début des années 1980, l'enseignement secondaire a connu la seconde grande vague vers la quasi-généralisation de l'accès des élèves au terme du second cycle. L'évolution du nombre des élèves et des établissements a été extrêmement rapide : en une décennie, entre 1980 et 1990, le nombre d'élèves scolarisés en LEGT a progressé de 50 %. Dans le même temps, le nombre d'établissements n'a progressé que de 14 %. Dans l'enseignement privé, le nombre d'élèves a progressé de 31 %, tandis que le nombre d'établissements ne progressait que de 8 %.

La phase de « rattrapage » est intervenue dans la décennie suivante, entre 1990 et 2000, durant laquelle le nombre d'établissements publics a crû plus vite, de près de 17 %, tandis que le nombre d'élèves diminuait de 6 %. Dans l'enseignement privé sous contrat, l'évolution a été inverse : le nombre d'établissements a diminué de près de 15 % sous l'effet de mesures de rapprochement et de fusion d'établissements. Le nombre de lycées professionnels a connu une baisse de 30 % entre 1980 et 2011, répartie de manière homogène entre secteurs public et privé sous contrat : il s'agissait de créer des structures de taille plus importante adaptées à la progressive transformation de la voie professionnelle (Cf. annexe n° 5 sur ces évolutions).

L'effort réalisé par les régions a donc été très significatif, le nombre de LEGT publics augmentant de 33 % entre 1980 et 2000 et les lycées professionnels étant modernisés et agrandis.

Si le nombre d'élèves a, depuis, baissé de 4,3 % entre 2003 et 2013 sur le territoire national (soit 95 000 élèves), ce mouvement a été très contrasté selon les académies, dont certaines ont une démographie scolaire très dynamique (les effectifs des académies de la moitié sud de la France, à l'exception de la région Languedoc-Roussillon, ont crû de 2 % ou plus sur cette période).

Ces évolutions différenciées des populations scolaires ont provoqué des tensions. Le système scolaire connaît un temps long d'adaptation aux mouvements démographiques, tant du point de vue de la gestion des ressources humaines, de la création des capacités immobilières d'accueil, que des décisions politiques de fermeture ou de regroupement. Cette relative inertie explique en partie les divergences significatives d'effectifs par établissement entre les académies.

3 - Des coûts d'enseignement et d'encadrement plus élevés dans les petits lycées

Les quatre académies observées lors de l'enquête comptent 126 établissements pour la plus petite (Orléans-Tours) et 229 établissements pour la plus grande (Créteil). La répartition entre secteurs public et privé et entre LEGT et LP peut s'y écarter sensiblement de la moyenne nationale (ainsi, les établissements du secteur privé représentent 24,9 % du total à Créteil, mais 44 % à Rennes). Toutefois, les différences de taille entre les grands types d'établissements sont très proches des données nationales : les LP y sont en moyenne nettement plus petits que les LEGT, et les lycées privés sous contrat que les lycées publics.

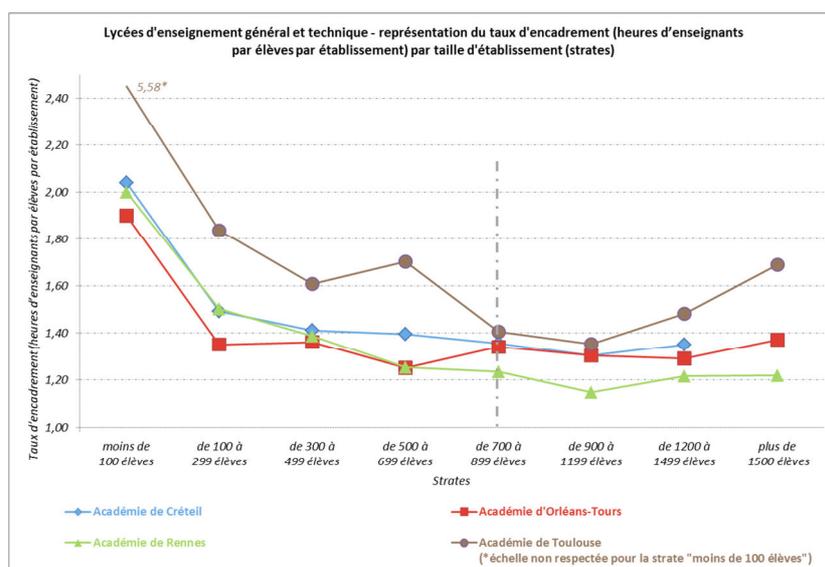
Le nombre moyen d'élèves par classe dans chacune des académies est relativement homogène, entre 24 et 25 élèves. En réalité, cette homogénéité statistique recouvre des différences très fortes : entre les LEGT et les LP du secteur public, l'écart du nombre d'élèves par classe est en moyenne de 10 à 12 unités. Cet écart existe aussi entre LEGT et LP du secteur privé, mais est moins marqué, de l'ordre de sept unités.

Ces caractéristiques sont prolongées par les différences de volume hebdomadaire d'heures consommées par élève, au sens des ratios

d'encadrement utilisés par le ministère. Les LP ont un nombre d'heures d'enseignement par élève très supérieur aux LEGT. Dans le secteur public, ce volume pour les LEGT est compris entre 1,24 et 1,52, celui des LP entre 2,07 et 2,24. Des écarts de même nature sont observables dans le secteur privé. Au total, les LEGT sont toujours plus grands que les LP, le nombre d'élèves par classe y est toujours plus important et le taux d'encadrement moins élevé.

De façon générale, plus l'établissement est important, moins les moyens enseignants par élève sont élevés et plus le ratio d'encadrement est maîtrisé. En revanche, à partir d'un certain niveau d'effectifs, ce ratio se stabilise. Le graphique n° 1 illustre cette réalité, dégageant un optimum moyen dans les quatre académies étudiées autour de 800 élèves.

Graphique n° 1 : taux moyen d'encadrement par élève dans les LEGT en fonction de la taille des établissements, par strate



Source : Cour des comptes, d'après données des académies.

L'annexe n° 6 détaille par type de lycées ce constat général. Par exemple dans l'académie de Rennes, le ratio moyen du LEGT public est de 1,24, mais seulement de 1,14 dans la strate 900 à 1 199 élèves et encore en dessous de la moyenne (1,22) pour la strate 1 200 à 1 499. Pour les LP, le ratio moyen est de 2,24. Il diminue régulièrement en partant de 2,67 pour les établissements de moins de 100 élèves pour s'infléchir à

1,85 pour les lycées de 700 à 900 élèves. Une cible de taille optimale d'établissement pourrait être fixée par les pouvoirs publics, au moins pour le LEGT.

En outre, dans les lycées accueillant un faible nombre d'élèves, les enseignants sont obligés de compléter leur temps de travail par un service dans d'autres établissements. Cette situation est fréquente, rendant difficile la pleine implication au sein des équipes pédagogiques. Ces petites structures peinent désormais à attirer de nouveaux enseignants, désireux d'intégrer des équipes dont la dynamique est à leurs yeux un atout essentiel.

B - Des compromis insatisfaisants entre logiques territoriales et exigence de réussite scolaire

1 - Le choix par les régions d'un réseau dense, au prix d'un effort important d'investissement

Le nombre important de lycées de petite taille et la persistance d'un réseau dense d'établissements scolaires procèdent pour une large part de la volonté politique des régions. Ce choix, qu'elles revendiquent et assument pleinement, est motivé par la contribution des établissements scolaires aux politiques d'aménagement équilibré du territoire, et de prévention d'un risque de désertification de certains d'entre eux. Il résulte aussi d'une forte demande sociale des familles, qui s'adresse tant à l'État qu'aux régions. Les considérations liées au temps de transport sont importantes, certaines familles préférant parfois déscolariser leurs enfants au terme de la formation obligatoire plutôt que de les envoyer dans des établissements éloignés de leur domicile.

À titre d'exemple, en Midi-Pyrénées, le fin maillage territorial des établissements sur le territoire régional est présenté comme un choix politique permettant de « lutter contre les inégalités et réduire les déséquilibres sociaux et territoriaux en matière d'accès à la formation et à la qualification ». La région Bretagne explique également le maintien de lycées professionnels à faible effectif par sa volonté de contribuer à l'équité sociale et territoriale de la politique éducative. La région indique clairement prendre en considération le caractère structurant de l'EPL en matière d'aménagement du territoire. Le document de stratégie régionale « emploi formation » adopté pour la période 2006-2010 précise que

« l'enseignement et la formation participent à l'aménagement des territoires régionaux. À cet égard, il s'agit [...] d'assurer une offre de formation initiale et continue accessible à chacun, quel que soit son lieu d'habitation ; cela suppose de veiller au bon maillage des établissements d'éducation et de formation et à la mobilisation des systèmes de télécommunication pour l'information et la formation ».

Ces choix politiques ont été déclinés dans les programmations des investissements, les régions du périmètre de l'enquête de la Cour s'étant toutes fortement engagées dans ce champ de compétence. Elles l'ont fait sur la base de programmes pluriannuels d'investissement (PPI), de 5 à 10 ans, tous élaborés après une phase de concertation avec les services du rectorat visant à s'assurer de la conformité des prévisions démographiques et d'évolution de l'offre de formation. Les PPI sont ensuite précisés lors d'une phase de consultation des principaux utilisateurs, les chefs d'établissement et la communauté éducative.

Les programmes d'investissement de la région Île-de-France et de la région Midi-Pyrénées

Le programme d'investissement de la région Île-de-France pour la période 2001-2011 a été caractérisé par un contexte de ralentissement de la croissance démographique régionale et par le choix de privilégier des objectifs qualitatifs, comme le développement des internats ou la construction de lycées dans des zones périphériques pour réduire les temps de déplacement des élèves. Fin 2012, à l'échéance du PPI, près de 140 opérations de constructions neuves et de rénovations avaient été engagées, pour un volume financier proche de 2,7 Md€. L'engagement financier annuel moyen a été de 275 M€ sur cette période. Il a permis de réaliser 9 500 places supplémentaires. Le nouveau PPI portant sur la période 2011-2012 prévoit un niveau d'investissement de 2,7 Md€, et porte essentiellement sur la création de nouvelles places en petite couronne, sur l'amélioration des conditions d'accueil des élèves (en matière d'internats, d'accessibilité et d'équipements sportifs notamment) et la rénovation de 48 établissements.

Le programme pluriannuel de travaux de la région Midi-Pyrénées pour la période 2006-2012 représentait un montant provisionnel de 766 M€, dont 630 M€ pour les lycées existants et 136 M€ pour les nouveaux établissements et les grosses extensions. Il explicite cinq orientations principales (poursuivre les restructurations d'externats et d'ateliers, mettre aux normes les services de restauration et les internats les plus anciens, poursuivre les réhabilitations en matière d'hygiène et de sécurité et de chaufferie, supprimer les derniers préfabriqués, désamianter et réhabiliter le lycée Pierre de Fermat). Les crédits du programme ont été intégralement consommés. Ils ont permis la réalisation de 1 085 opérations et la création de 1 000 places supplémentaires.

Si les coûts liés à la viabilisation des bâtiments, à leur entretien et à leur consommation énergétique font désormais partie des paramètres pris en compte par les régions, les programmes d'investissements n'intègrent en revanche que très insuffisamment les préoccupations propres au ministère de l'éducation nationale sur la taille optimale des lycées, en termes d'encadrement pédagogique et éducatif.

A contrario, les régions regrettent de n'être que peu consultées en amont lors des réformes pédagogiques qui supposent parfois des investissements complémentaires. Les réformes des voies professionnelle et technologique menées de manière très rapide en 2009 et 2010 ont entraîné des dépenses importantes pour les filières réformées, rendant obsolètes certains équipements bien avant la fin de leur période normale d'amortissement.

2 - La position ambiguë de l'État sur la dimension du réseau

Face au volontarisme des régions, la position de l'État n'est pas clairement exprimée. La problématique de la taille des établissements a longtemps fait l'objet d'indicateurs de suivi dans les rapports annuels de performances (RAP) des programmes budgétaires scolaires. Pour l'enseignement public, le programme 141 consacré à l'enseignement du second degré retenait l'objectif n° 7 (programme annuel de performance (PAP) 2011) : « promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens alloués ». Il était assorti de cinq indicateurs de performance, dont les indicateurs 7.4 « pourcentage de collèges et de lycées professionnels à faibles effectifs » (moins de 200 élèves) et 7.5 « pourcentage d'heures d'enseignement délivrées devant des groupes de dix élèves ou moins ».

La visée du premier indicateur était l'équilibre entre la densité du réseau, « niveau requis de proximité du service public éducatif » et « l'optimisation des moyens afin d'atteindre une masse critique nécessaire pour assurer une formation de qualité ». La cible retenue pour l'indicateur en 2011 était de 6 % d'établissements comportant moins de 200 élèves au maximum à horizon 2013 pour les collèges (niveau observé dans le RAP : 5,7 %) et de 8 % pour les LP (niveau observé en 2011 dans le RAP : 9 %). Ces indicateurs ont été supprimés dans le PAP 2012.

Ils n'ont pas eu d'équivalent pour le programme 139 – *Crédits de l'enseignement privé sous contrat*, qui ne retenait un indicateur relatif à la taille des établissements que pour le niveau primaire (indicateur 5.4 : « proportion d'écoles ayant une à trois classes »). Cet indicateur a également disparu des documents budgétaires en 2012.

Ainsi, l'État ne se donne pas d'objectifs ou de cibles de taille d'établissements. Il s'en remet *de facto* aux résultats de la concertation entre les recteurs et les présidents de région, ces derniers détenant des prérogatives déterminantes en matière d'investissement et de localisation. Or cette concertation est très largement informelle et les arbitrages entre les deux acteurs publics ne sont guère explicités.

3 - Un choix revendiqué par le secteur privé, pondéré par l'existence d'établissements intégrant primaire et secondaire

Le secteur privé sous contrat a fait le choix de maintenir un réseau d'établissements de taille plus modeste que ceux du secteur public. Ce choix repose sur la volonté de répondre aux attentes des parents, mais tient aussi à des raisons liées à la nature des locaux et à la situation financière des établissements.

Pour autant, la taille apparemment modeste des lycées privés recouvre une réalité différente, lorsque l'établissement est intégré à une cité scolaire. Les établissements du secteur privé sous contrat ont en effet souvent maintenu une continuité de l'offre de formation depuis l'école maternelle jusqu'au baccalauréat au sein d'un même établissement.

À l'inverse, l'enseignement public, confronté à un défi de capacités d'accueil dans tous les degrés scolaires, a progressivement spécialisé ses établissements en trois niveaux bien distincts. Ce phénomène de segmentation a été fortement accru par la décentralisation des écoles, collèges et lycées à des collectivités différentes. Il en a

découlé bien souvent la dissociation d'établissements auparavant intégrés au sein de cités scolaires et la récréation consécutive de deux établissements, ou bien une consolidation très difficile d'une carte des collèges et des lycées. La réunification sous la seule compétence régionale des établissements du second degré, souvent évoquée, n'est pas intervenue.

III - Les coûts du cadre de gestion : accroître l'efficacité des mécanismes de gouvernance

Certains coûts du second cycle du second degré d'enseignement sont la conséquence de modes de gestion imparfaits : l'allocation des moyens est insuffisamment différenciée selon les établissements, la coordination entre l'État et les régions est mal assurée. Certaines bonnes pratiques telles que l'intéressement à la gestion, les mutualisations entre lycées ou l'insertion des nouvelles techniques numériques restent marginales. Aussi, la recherche d'une efficacité accrue de ce service public est-elle subordonnée à une rénovation de sa gouvernance.

A - Une allocation des moyens aux établissements à améliorer

1 - L'allocation des moyens enseignants par l'État : des leviers d'efficacité à mieux utiliser

La répartition des moyens enseignants s'effectue schématiquement en deux temps. La première phase, au niveau national, consiste à répartir entre les académies les moyens en emplois. Ce processus est piloté par la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) pour les lycées publics et par la direction des affaires financières (DAF) pour les lycées privés. Au niveau académique, le second processus de répartition des emplois, convertis en heures, est piloté par les recteurs, et se conclut sous la forme de dotations horaires globales allouées par établissement.

À chacune de ces étapes, les rigidités et les contraintes de gestion du système entraînent des biais qui favorisent les petits lycées et les petites structures (classes à faible effectif), malgré les tentatives des autorités académiques pour en réduire les effets.

Au niveau national, le dispositif d'allocation fait converger les taux d'encadrement académiques exprimés en H/E (heures par élève) vers le niveau moyen, qui n'est lui-même que la résultante des allocations antérieures. Au niveau académique, la répartition est un exercice délicat, qui doit trouver un point d'équilibre entre moyens alloués, en emplois et en heures supplémentaires, et besoin en heures d'enseignement fondé sur un calcul « à la structure »³⁴ effectué à partir des prévisions d'effectifs d'élèves par filière. Pour faire converger moyens et besoins, en particulier dans les périodes où les ajustements sont difficiles (par exemple quand il y a coïncidence de retraits d'emplois et d'un épisode de hausse de la démographie scolaire), des « leviers d'efficience » sont identifiés par l'administration centrale et recommandés aux recteurs. Ces leviers d'efficience n'ont plus été utilisés systématiquement depuis 2012, ce qui est regrettable car ils constituaient souvent une occasion bienvenue de remise en question des pratiques de gestion.

Les leviers d'efficience utilisés pendant la période de retraits d'emplois entre 2008 et 2012

Entre 2008 et 2012, le ministère a accompagné les académies en identifiant des « leviers d'efficience », censés les aider à amortir les retraits d'emplois décidés sur cette période (23 050 pour le second degré public) :

- la taille des classes au collège hors éducation prioritaire ;
- le réseau des établissements ;
- les décharges de service d'enseignement ;

³⁴ Ce premier modèle repose sur une attribution de moyens par établissement, en appliquant au nombre de structures prévisionnelles, qui dépendent des effectifs anticipés par voie et filière, le volume horaire prévu par les grilles réglementaires du programme, majoré d'une enveloppe qui constitue la marge d'autonomie de l'établissement et permet de financer par exemple les enseignements optionnels ou strictement facultatifs (enseignements d'exploration en seconde, options facultatives en première et terminale).

La rénovation de la voie professionnelle et la réforme des lycées d'enseignement général et technologique ont par ailleurs incité les académies à évoluer vers ce type de modèle, plus conforme à leur esprit qui promeut la responsabilisation et l'autonomie des établissements pour définir leur projet pédagogique (liberté de concevoir les modalités d'organisation de l'accompagnement personnalisé, liberté d'opérer ou pas les dédoublements de classe, etc.). En revanche, ce modèle a pour effet de privilégier l'affectation de moyens en faveur des petits lycées.

- le dispositif de remplacement des enseignants absents ;
- l'organisation de l'offre de formation en lycée.

Pour le lycée d'enseignement général, les leviers plus particulièrement identifiés étaient les suivants :

- l'évolution du réseau des établissements, qui supposait pour les académies d'engager ou de poursuivre le dialogue avec les collectivités territoriales afin de favoriser la fermeture des « petits » établissements ;

- le travail sur les décharges, qui nécessitait de définir, en s'appuyant sur les nomenclatures en vigueur, le volume par académie des activités d'éducation et de formation confortant l'acte d'enseignement et de reconnaître cet investissement de préférence sous la forme d'heures supplémentaires et exceptionnellement sous la forme d'une décharge ;

- l'optimisation du remplacement des enseignants absents ;

- la rationalisation de l'offre scolaire dans le cadre de la mise en place de la réforme du lycée d'enseignement général.

À l'heure actuelle, certaines académies ont mis en place des procédures dynamiques d'allocation des dotations horaires aux établissements, fondées sur un dialogue avec les chefs d'établissement, en fixant des seuils d'élèves par structure d'enseignement en deçà desquels les dotations sont calculées à leur valeur minimale pour réduire le poids des dotations historiques, limiter l'offre d'options et *in fine* rehausser le niveau des effectifs par enseignant.

En revanche, l'utilisation des leviers d'efficience ayant un impact immédiat, qui ont été privilégiés pendant la période sous revue, comme le recours accru aux heures supplémentaires annuelles (HSA), la réduction des heures de décharge académique, l'optimisation des moyens de remplacement, rencontre des limites et ne produit pas d'effets reproductibles d'une année sur l'autre.

Les ajustements structurels, comme la rationalisation du réseau des établissements, la mutualisation de certaines disciplines, la rationalisation de l'offre d'options ou la réduction des surcapacités de la voie professionnelle, ne sont pas suffisamment exploités.

Enfin, le défaut d'outil de connaissance au niveau des établissements de l'ensemble des dépenses engagées par les financeurs publics, et de leur emploi, nuit à la capacité de pilotage des responsables académiques. Comme l'a montré la première partie du rapport, l'accès à

une information complète et détaillée sur l'utilisation des moyens mis à la disposition des établissements est un levier nécessaire pour améliorer les mécanismes d'allocation des moyens.

Le système d'allocation des ressources en Angleterre : simplicité et transparence

La Cour a étudié le modèle de financement spécifique à l'Angleterre. Critiqué pour sa complexité, le modèle de financement de l'éducation anglais a été révisé en 2011 par le Département de l'Éducation et l'agence de financement (*Education funding agency*) avec l'introduction d'une formule universelle de financement de l'éducation des 16-19 ans conçue pour répondre aux objectifs de relèvement de l'âge de la participation à la scolarité : réduction des écarts entre les jeunes issus de milieux défavorisés et ceux issus de milieux favorisés ; suppression des effets pervers des incitations que la méthode de financement peut exercer sur le choix des programmes proposés par les établissements.

Les financements restent versés directement aux établissements. L'accord de financement passé entre un établissement et l'*Education funding agency* détermine les fonds versés en contrepartie de l'offre d'éducation proposée par l'établissement. L'emploi des fonds d'État est libre (non fléché). La formule de financement 2013-2014 est la suivante : nombre d'élèves x taux national de financement par élève x capacité de l'établissement à retenir ses élèves x pondération du coût du programme scolaire (de 1,0 à 1,6 selon une échelle de pondération de quatre niveaux : base, medium, élevé, spécialisé) x indemnité compensatoire selon la zone géographique (plus élevée pour Londres et la région Sud-Est) + allocation pour les élèves appartenant à un milieu défavorisé (zones géographiques)

À compter de 2015, les réductions budgétaires nationales conduisent à une baisse du financement des élèves de 18 ans (fin de cursus) et à un allègement des objectifs de scolarisation à temps plein concernant ces élèves. Les étudiants signalés par une évaluation de difficultés d'apprentissage ou une déclaration des besoins éducatifs spéciaux ne sont pas affectés par ce changement.

Les établissements perçoivent également une subvention d'équipement (*capital allocation*) pour la maintenance des bâtiments. Des demandes de subventions exceptionnelles peuvent être faites par les chefs d'établissement à l'*Education funding agency* pour travaux (*building condition improvement*). Les établissements anglais cherchent aussi à diversifier leurs ressources en ayant recours à la mise en location de leurs locaux à des tiers, à l'accueil de cours des universités ou au recrutement d'élèves non européens soumis à des frais d'inscription.

2 - L'allocation des moyens non enseignants par les régions : des expériences à diffuser

L'allocation des moyens non enseignants aux lycées porte sur deux types de dotations : une dotation financière, qui constitue la principale recette de fonctionnement des budgets des EPLE, communément appelée dotation générale de fonctionnement des lycées (DGFL), et une dotation en moyens humains (personnels adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement (ATTEE)).

a) La dynamisation des relations financières entre les régions et les établissements

Pour allouer ses dotations, chaque région a mis en place des barèmes par établissement, qui combinent des critères physiques liés au cadre bâti (en particulier des critères de surface par type de locaux) et aux activités connexes à la scolarisation (nombre de couverts par jour pour la restauration scolaire, nombre d'internes présents en cas d'internat), et des critères démographiques (nombre d'élèves par filière ou par niveau), en distinguant certaines filières de formation plus consommatrices en moyens humains (formations des filières professionnelles de la production, classes préparatoires scientifiques du fait des matières expérimentales).

Les pratiques sont très diverses. Certaines régions ont privilégié des calculs de dotation qui garantissent l'optimisation des surfaces, d'autres ont bonifié les dotations allouées aux établissements scolarisant peu d'élèves (par exemple, en faveur des établissements scolarisant moins de 500 élèves) afin de faciliter leur maintien.

En revanche, les régions ont toutes renforcé leur capacité de contrôle sur l'utilisation des fonds qu'elles allouent. Constatant l'existence de fonds de roulement très supérieurs aux règles prudentielles, elles ont très souvent opéré des prélèvements sur ces fonds. La région Midi-Pyrénées a ainsi prévu un abattement de 5 % sur les dotations pour les établissements dont les fonds de roulement vont de six mois à un an, de 10 % pour les établissements dont ces fonds vont de un à deux ans. La région Île-de-France a également décidé, en 2011, de déduire de la DGFL des établissements des montants équivalents aux fonds de roulement supérieurs à quatre mois de fonctionnement.

La région Midi-Pyrénées a poussé cette logique d'optimisation jusqu'à l'intéressement des établissements en prévoyant, dans le nouveau mécanisme de calcul de la DGFL à compter de 2013, que les lycées dont les dépenses de viabilisation baisseraient d'une année sur l'autre, conserveraient le bénéfice de 50 % de la baisse constatée. À l'inverse, elle a prévu des abattements pour les lycées ne faisant aucun effort, avec des mécanismes de reprise automatique sur fonds de roulement. De la logique de reprise sur les fonds de roulement, qui peut aussi avoir pour effet de pénaliser les bonnes gestions, la région a basculé vers une logique d'intéressement propice à une responsabilisation des acteurs.

b) Les mécanismes de mutualisation à développer

La région Île-de-France a pris la décision d'assurer directement la compétence de chauffage des établissements, en se substituant totalement aux EPLE pour exercer l'ensemble des compétences d'achat des fluides, de petit entretien des installations, d'entretien lourd et renouvellement. Ce projet s'inscrit clairement dans une double perspective : la mise en œuvre du plan climat régional, à partir du constat que les lycées constituent de loin sa première source d'émission de CO₂ et la réduction de sa dépense énergétique. La région a adhéré à un syndicat intercommunal qui assure la fourniture de gaz à tous les EPLE, avec un objectif d'économie de 20 %.

En région Centre, le dispositif repose sur un contrat de performance énergétique avec pour objectif la réduction de la consommation énergétique des lycées tests de 40 % et la diminution de 50 % de leurs émissions des gaz à effet de serre. L'objectif est complété par le recours aux énergies renouvelables pour 15 % des besoins. Les économies réalisées ont ensuite été directement déduites de la part viabilisation de la dotation des lycées, ce qui a permis de stabiliser le niveau de la DGFL, alors même que les coûts des fluides progressaient. Ce dispositif a été enrichi par des mécanismes d'intéressement pour les établissements non couverts par ces contrats de performance énergétique afin de les inciter à réduire leur consommation d'énergie.

c) La mise en place des équipes de techniciens spécialisés

L'un des leviers d'optimisation privilégié par les régions réside dans les pratiques de mutualisation.

Les régions ont toutes hérité des expériences conduites par les services académiques pour mutualiser les compétences techniques : les rectorats avaient ainsi mis en place des équipes mobiles d'ouvriers spécialisés (EMOP), rattachées à un établissement et chargées d'intervenir sur les opérations complexes d'entretien et d'exploitation pour un groupe de lycées, notamment pour les équipements de chauffage. Si le principe était bon, la mise en œuvre était souvent critiquée, le rattachement des équipes à un établissement rendant les EMOP fortement tributaires de la disponibilité résiduelle accordée par le chef d'établissement de rattachement.

Ces expériences ont parfois été approfondies par les régions : la Bretagne a mis en place en 2012 11 équipes mobiles d'assistance technique (EMAT), regroupant 101 agents, pour effectuer toutes les interventions techniques de second niveau, ciblées sur la sécurité des usagers et la maîtrise des consommations énergétiques. Ces agents, implantés sur tout le territoire régional et regroupés au sein de deux unités territoriales, ont tous bénéficié d'un plan de formation renforcé. En Midi-Pyrénées, la région a modifié le dispositif, en créant des équipes territorialisées régionales rattachées aux services de la région et non à un établissement.

Les régions développent des pratiques de gestion innovantes et mènent des expérimentations intéressantes. Ces innovations mériteraient d'être mieux connues et partagées. Elles devraient faire l'objet d'analyses complètes permettant de définir les conditions de leur réussite avant leur adoption par d'autres collectivités. Ces analyses alimenteraient des bases de référentiels de coûts standards, qui restent encore à construire.

B - Une cohérence à renforcer entre interventions facultatives et objectifs éducatifs

Jusqu'à la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, et même au-delà, les régions ont pleinement fait usage de la clause générale de compétence³⁵ pour développer, au-delà de l'exercice de leurs compétences obligatoires en matière scolaire, des actions touchant les conditions de scolarisation des lycéens sur leur territoire. Ces dispositifs sont de deux natures : à caractère social pour réduire l'impact des freins économiques à la réussite scolaire des élèves, à vocation pédagogique pour soutenir des initiatives de la communauté éducative non financées par le ministère de l'éducation nationale.

1 - Mieux cibler les bénéficiaires des aides à caractère social

Le dispositif le plus répandu, mis en œuvre dans la totalité des régions retenues pour l'enquête, est l'aide à l'acquisition des manuels scolaires.

S'adressant indistinctement à l'ensemble des élèves, sans que les revenus des familles soient toujours pris en compte, ce dispositif expose les régions à des dépenses de renouvellement importantes en cas de rythme rapide de modification des programmes. Ainsi, la réforme des filières technologiques annoncée le 31 mars 2010 pour une mise en œuvre dès la rentrée de septembre 2010 a provoqué en Île-de-France une aide complémentaire de 10 M€ par an pendant quatre ans.

L'aide au premier équipement des élèves en formation technologique ou professionnelle constitue le deuxième dispositif le plus répandu. Là encore, les modalités de mise en œuvre varient et certaines régions accordent directement les aides aux EPLE qui restent propriétaires des équipements (par exemple en région Île-de-France, sur la base d'un forfait de 130 € par élève, sans condition de ressources).

³⁵ Les régions sont en effet allées au-delà de ce que prévoit l'article L. 216-1 du code de l'éducation, disposant qu'elles « peuvent organiser dans les établissements scolaires, pendant leurs heures d'ouverture et avec l'accord des conseils et autorités responsables de leur fonctionnement, des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires. Ces activités sont facultatives et ne peuvent se substituer ni porter atteinte aux activités d'enseignement et de formation fixées par l'État. Les communes, départements et régions en supportent la charge financière. Des agents de l'État, dont la rémunération leur incombe, peuvent être mis à leur disposition. »

D'autres régions octroient l'aide directement aux lycéens en variant son montant selon la filière : la région Bretagne offre une aide de 60 € à 300 € depuis 2013 et la région Midi-Pyrénées de 50 € à 590 €.

Enfin, le troisième type de dispositif est le soutien à la demi-pension. Dans ce dernier cas, et contrairement aux précédents, les régions ont toutes adossé leur dispositif au quotient familial, afin de tenir compte des revenus des familles.

Si ces aides contribuent à réaliser la promesse d'une école gratuite pour les usagers et à lutter contre les risques de déscolarisation précoce, l'absence de différenciation et leur caractère trop souvent universel les rendent extrêmement coûteuses pour les collectivités publiques. Progressivement, en raison de contraintes financières accrues, les régions remettent en cause leur caractère universel et optent pour des mécanismes plus ciblés, fondés sur le quotient familial.

2 - Mieux coordonner les actions à caractère éducatif ou péri-éducatif avec les objectifs pédagogiques

Les régions développent de nombreuses actions éducatives et culturelles. Toutes sont conçues pour financer des projets individuels ou collectifs axés sur les pratiques pédagogiques innovantes (parfois par appels à projets thématiques), l'ouverture à la culture et aux sports (grâce à des chèquiers spécifiques), l'exercice de la citoyenneté, enfin la pratique des voyages (bourses d'aide à la mobilité internationale).

Ces aides et dispositifs souffrent de l'absence de définition précise de leurs objectifs, de leur caractère très diffus, d'une prise de décision souvent peu concertée avec les autorités académiques.

Le défaut de concertation avec les autorités académiques ou le corps enseignant a parfois pour conséquence un décalage par rapport aux besoins, les usages n'ayant pas fait l'objet d'études approfondies. C'est en particulier le cas pour les dotations des élèves en équipements informatiques. L'opération Ordilib de la région Midi-Pyrénées a, par exemple, fait l'objet d'une évaluation auprès des utilisateurs qui, si elle révèle une grande satisfaction immédiate sur les plans social et technique, met en exergue des limites pédagogiques par défaut de définition préalable des objectifs et d'accompagnement des utilisateurs, tant élèves qu'enseignants.

C - Une gouvernance institutionnelle à rénover, une autonomie des lycées à favoriser

Le lycée fait l'objet d'un partage de compétence détaillé dans le code de l'éducation, qui conduit recteurs et présidents de conseils régionaux à assurer conjointement la responsabilité du service public éducatif par le jeu de procédures contractuelles lourdes et confuses.

Dans le secteur de l'enseignement privé catholique sous contrat, la gouvernance est rendue plus complexe par un tour de table élargi à l'organisme de gestion de l'enseignement catholique, intervenant en lien avec le secrétariat général à l'enseignement catholique.

1 - Des compétences enchevêtrées à conjuguer autrement

Dans un contexte institutionnel qui vise à accroître les compétences des collectivités régionales tout en maintenant un rôle majeur à l'État, à travers des processus et instruments de planification et de contractualisation, la maîtrise du coût du lycée dépend grandement de la qualité du dialogue et de la coordination entre les deux acteurs publics.

À l'échelle régionale, l'articulation entre les priorités, les méthodes de travail et les calendriers de l'État et des collectivités est insatisfaisante. La planification de l'offre des formations professionnelles et technologiques initiales, par exemple, requiert un travail de coordination lourd, parfois confus, entre l'État et les régions, plus encore en Île-de-France en raison de l'existence de trois académies sur le même territoire régional. L'établissement d'une carte des formations cohérente au niveau régional n'est pas une priorité des trois académies, qui raisonnent à l'intérieur de leur périmètre d'intervention. Il s'ensuit des concurrences entre elles pour l'ouverture de formations attractives³⁶. La coopération est plus facile là où il y a coïncidence entre territoires académique et régional.

De façon générale, les procédures de contractualisation sont ressenties au niveau régional comme pléthoriques. Étalées sur de longues périodes d'élaboration et de négociation, elles restent parfois longtemps sans conclusion. Certes, dans le but d'améliorer la coordination des politiques publiques de formation, la loi du 24 novembre 2009 relative à

³⁶ Exemple de la création du campus des métiers et des qualifications de la création numérique *image et son* en Île-de-France.

l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie a créé un contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle (CPRDFP) entre l'État et la région. C'est toutefois au prix d'un document supplémentaire, qui vise à donner un cadre général à un grand nombre de documents de programmation, sans révision du processus d'ensemble de celle-ci, que cet effort de cohérence est réalisé.

L'imbrication croissante des compétences de l'État et des régions place le lycée au cœur d'un défi quotidien de bonne gouvernance. La formalisation des interventions de chacun par la voie du contrat est un mode de résolution logique des difficultés, à condition que le processus de contractualisation soit lisible et simple.

C'est pourquoi un contrat unique liant l'État et les régions devrait être conçu, regroupant à la fois les orientations stratégiques en matière d'offre et de carte de formation, les programmes d'actions en termes de moyens et la programmation des équipements qui déterminent leur localisation et leur délai de réalisation. L'enjeu majeur serait d'obtenir un lien plus étroit entre l'offre de formation, qui dépend essentiellement de l'éducation nationale et la localisation des établissements, qui relève des régions.

La coordination au moyen d'un « concordat » : l'Écosse

L'Écosse confie à l'échelle nationale la définition des objectifs, et à l'échelle locale (les *Councils*, au nombre de 32) la gestion. Plus précisément, le Gouvernement et le Parlement ont la responsabilité de penser la stratégie éducative du pays et de contrôler l'Agence pour l'Éducation (*Education Scotland*). Les autorités locales, quant à elles, paient, et sont responsables des enseignants et de l'ensemble du personnel des écoles. Elles le sont également des bâtiments et des infrastructures éducatives.

Si le budget des autorités locales est principalement financé par le gouvernement écossais, de manière non fléchée, chacune d'elles conserve la faculté de disposer de ces fonds et le libre choix de l'arbitrage des dépenses. Cette possibilité leur est garantie par un accord de « concordat », conclu en 2007, entre le Gouvernement et les collectivités locales, en contrepartie d'un engagement à ne pas augmenter les impôts locaux.

2 - L'établissement public local d'enseignement, un équilibre très instable entre l'État et la région, une trop faible autonomie de gestion

Les EPLE constituent le point de convergence des compétences de l'État et des régions. Ils reflètent toutes les ambiguïtés de l'organisation du service public éducatif : administrés par un conseil présidé par le chef d'établissement qui est nommé par l'État, disposant de personnels administratifs et enseignants relevant de la gestion rectorale, de personnels techniques gérés et payés par la région, mais à la tête d'un budget financé par la région et d'un cadre bâti entretenu et financé par celle-ci, ils assurent *in fine* un service public dont l'État est le principal responsable en termes d'objectifs et de contenu pédagogiques.

Dans ce contexte, les dispositifs contractuels entre les rectorats et les établissements portent le plus souvent sur les objectifs prioritaires en matière pédagogique. Fondés sur une analyse des forces et faiblesses du lycée, ils sont indispensables mais, faute d'être assortis de moyens spécifiques – la définition des dotations horaires globales des établissements n'est pas adossée à ces contrats –, ils restent souvent trop généraux. De plus, ces contrats ne sont pas signés avec la collectivité territoriale de rattachement, ce qui a conduit certaines régions à proposer des conventions séparées pour encadrer leur relation avec les EPLE qu'elles financent.

Ainsi, la région Midi-Pyrénées avait élaboré une convention-cadre fixant les droits et obligations de la région et de l'EPLE, signée par 96 des 125 lycées publics pour une durée de deux ans au 1^{er} septembre 2006. Ce dispositif n'a pas prospéré et la convention cadre est caduque.

La loi du 8 juillet 2013 dispose, dans son annexe, que « les contrats d'objectifs des EPLE doivent devenir tripartites, en renforçant le rôle de la collectivité territoriale de rattachement ». Le code de l'éducation prévoit que la collectivité territoriale peut, si elle le souhaite, devenir cosignataire du contrat d'objectifs conclu entre les services académiques et l'EPLE. L'intérêt de cette contractualisation est de regrouper et si possible, de mettre en cohérence les diverses interventions de l'État et des régions dans un document pluriannuel unique qui formalise les objectifs pédagogiques et éducatifs à atteindre et leur condition de mise en œuvre. En pratique, très peu de contrats tripartites ont été signés dans les académies.

De surcroît, les contrats d'objectifs tripartites n'ont pas vocation pour l'instant, selon le ministère, à fusionner avec les conventions bilatérales passées entre l'EPLE et la collectivité territoriale de rattachement, qui précisent les modalités d'exercice de leurs compétences respectives, notamment envers les agents régionaux d'entretien, et définissent les moyens alloués en conséquence à l'établissement³⁷.

La question de l'autonomie des établissements et des pouvoirs du chef d'établissement : des situations contrastées en Europe

Le paysage européen en matière d'autonomie des établissements présente une situation contrastée. Certains pays bénéficient d'un système fortement déconcentré au niveau des établissements, reposant notamment sur une procédure d'allocation transparente, intégrant l'ensemble des moyens mis à la disposition de l'établissement (humains et financiers), des pouvoirs importants alloués au chef d'établissement (notamment le pouvoir de recruter les enseignants, de faire évoluer la carte des formations proposées de manière souple, d'ajuster les temps de service des enseignants aux besoins de l'établissement). En contrepartie, ces établissements très largement autonomes doivent rendre des comptes de manière plus forte sur leur niveau de performance, et le régime de responsabilité des chefs d'établissement est lui aussi renforcé (ils sont responsables de leur gestion devant leur conseil d'administration, comme en Angleterre où ils peuvent être démis, voire devant les autorités locales qui financent l'établissement, comme en Ecosse). Ce niveau de responsabilité est souvent assorti d'un niveau de rémunération très supérieur à ce qui est observé en France, ce qui a pu conduire à des excès, comme dans le cas anglais.

Ce modèle est notamment celui qui a été observé en Angleterre, en Écosse, en Suisse et en Suède. Il est très éloigné des situations allemande et française, dans lesquelles l'autonomie de l'établissement et les responsabilités effectives du chef d'établissement sont plus faibles.

Cette complexité institutionnelle engendre des difficultés de gestion prolongées et amplifiées par le manque d'autonomie de l'établissement, difficultés liées en partie aux faibles leviers dont dispose le proviseur pour assurer son pilotage. S'il est responsable de son bon fonctionnement, de l'adoption et de l'exécution de son budget, de

³⁷ Au demeurant, ces conventions de gestion nécessitent parfois une mise à jour en raison de leur prescription ou de l'évolution des compétences intervenues depuis leur signature.

l'élaboration du projet d'établissement et des emplois du temps, de la préparation de la rentrée et de l'organisation des examens, il n'a pas la possibilité de procéder au recrutement des personnels, sauf pour certains postes dits sur profils, il n'est pas responsable de leur évaluation et ne prend aucune part à l'évolution de leur carrière.

Concernant les personnels enseignants, ces limites tiennent à la répartition des rôles entre les autorités académiques, les inspections et le chef d'établissement, largement décrite dans le rapport de la Cour sur la gestion des enseignants. Ce rapport soulignait que « si des fonctionnements en équipes très performants existent, la Cour a pu l'observer sur le terrain, ils sont dus à la configuration particulière dans les établissements concernés (capacité d'entraînement de la direction, bonne volonté des équipes, etc.) et adviennent en quelque sorte « malgré » le cadre de gestion ».

En outre, les conséquences de la double autorité fonctionnelle et hiérarchique à laquelle sont soumis les personnels territoriaux des établissements, pour la plupart agents des régions, n'ont pas été surmontées. L'État, garant du bon fonctionnement du service public de l'éducation, ne peut envisager une remise en cause de l'autorité quotidienne du chef d'établissement, tandis que les représentants des régions réclament un renforcement de leur prérogative de gestion sur le terrain, afin de l'optimiser à l'échelle régionale. Ils revendiquent depuis 2004 la fin de la dyarchie à leur profit par le transfert des agents gestionnaires³⁸. Cette situation crée une tension managériale dans les établissements et entrave en partie la capacité de pilotage des proviseurs.

Le renforcement de l'autonomie de gestion des établissements et des pouvoirs dont disposent les proviseurs pour assurer leur bon fonctionnement constitue sans doute une perspective d'amélioration significative de leurs modalités de fonctionnement.

³⁸ La question orale sans débat n° 0688S de M. Yves Rome, sénateur de l'Oise, publiée dans le JO Sénat du 23/01/2014 – page 199, et la réponse du Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche publiée dans le JO Sénat du 16/04/2014 – page 3052, illustrent parfaitement les enjeux de ce débat.

CONCLUSION

Une offre de formation très diversifiée et sanctionnée par un examen final d'une structure complexe, à l'origine d'une multiplication de groupes d'effectifs réduits, un temps d'instruction élevé réparti sur un faible nombre de semaines, assuré par des enseignants dont les obligations réglementaires de service sont définies dans un cadre strictement hebdomadaire un réseau d'établissements dense concourent, en se combinant, au coût élevé du lycéen en France et expliquent les écarts de coûts importants mesurables entre voies, séries et matières.

La réduction du volume d'instruction et son étalement sur une période annuelle plus longue constitueraient des leviers efficaces pour réduire le coût du lycée : ils sont susceptibles de produire des effets significatifs et rapides. Ils supposent nécessairement un ajustement des maquettes de formation, ainsi qu'une révision des contenus des programmes, sujets qu'il n'appartient pas à la Cour de connaître. Ces adaptations devraient également, pour en optimiser les effets, être accompagnées d'une révision des obligations réglementaires de service des enseignants et des niveaux de rémunération de ceux-ci, proposition déjà formulée par la Cour dans le rapport de mai 2013 « Gérer les enseignants autrement ».

Outre le temps et le volume d'instruction, la grande complexité de la carte des formations, et les rigidités de son processus d'évolution, constituent des facteurs non maîtrisés de renchérissement du coût car ils multiplient les enseignements devant des effectifs réduits. La réduction du temps d'instruction devrait être ciblée sur les filières et les enseignements à faibles effectifs.

Le resserrement de la carte des formations, notamment le champ des options dans la voie générale et des spécialités dans la voie professionnelle, limiterait la profusion des combinaisons d'enseignement, qui aggravent de façon diffuse le coût du système éducatif. La gestion des établissements et des ressources humaines enseignantes en serait simplifiée, les phénomènes de concurrence entre lycées et de contournement de la carte scolaire s'en trouveraient amoindris.

Enfin, la simplification du baccalauréat conditionne en large part cette évolution.

Le travail réalisé sur quatre académies et l'analyse exhaustive des établissements à partir des bases de données des rectorats établissent des corrélations entre la taille de l'établissement et son coût, qu'il s'agisse des coûts d'enseignement, plus élevés quand la taille moyenne des classes y est plus petite, ou des coûts d'encadrement administratif ou technique.

Or pour des raisons historiques, géographiques et politiques, la France a maintenu un réseau d'établissements très dense, où le nombre de petits établissements est très important. Ces petites structures coûtent cher et minorent la performance collective du système éducatif : elles brident la légitime ambition des élèves en limitant de facto le champ de leurs choix. Elles sont aussi peu attractives pour les personnels enseignants, ce qui pèse sur la gestion des recrutements, des affectations, des mouvements et des remplacements.

Le choix de la proximité et les impératifs de l'aménagement du territoire, parfaitement compréhensibles, n'en sont pas moins difficilement conciliables avec les impératifs d'élévation du niveau de formation des élèves et d'ambition scolaire. Les possibilités offertes par l'utilisation des technologies de la communication pour développer un réseau pédagogique entre établissements restent peu utilisées alors qu'elles pourraient certainement permettre de mieux concilier proximité et offre de formation.

Les mécanismes d'allocation des moyens comportent des biais favorables aux petites structures ou à la pérennisation d'offres de formation mal calibrées par établissement. Les démarches de mutualisation, initiées par les collectivités territoriales, doivent être évaluées et diffusées, et les dispositifs facultatifs plus ciblés et mieux articulés avec les objectifs du service public éducatif.

La gouvernance du système éducatif du lycée repose insuffisamment sur une démarche de recherche d'un consensus autour des objectifs du service public éducatif : les régions et l'État poursuivent parfois des objectifs différents, mal conciliés dans les procédures contractuelles actuelles.

L'autonomie des lycées est très limitée, leur gestion écartelée entre des procédures contractuelles diverses, en définitive mal corrélées au processus d'allocation des moyens piloté par l'État.

Conclusion générale

La France a atteint l'objectif de conduire au moins 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat. La réalisation de cette ambition peut être attribuée à l'ensemble du système éducatif français, et en particulier au lycée, la création d'un baccalauréat professionnel et la réforme de cette voie ayant apporté une contribution décisive à cette réussite.

Même si cet objectif quantitatif altère la vocation initiale du baccalauréat, c'est toujours à l'aune de cet examen final, césure au sein des cursus de formation initiale et passeport vers une autre étape de la vie, qu'il s'agisse de devenir étudiant ou d'entrer dans une activité professionnelle, que les lycées sont considérés et jugés par nos concitoyens.

Or les résultats au baccalauréat ne fournissent qu'une lecture réductrice du niveau de performance du lycée. À la question « Qu'est-ce qu'un bon lycée ? » posée par la Cour à maints acteurs et observateurs experts du second cycle scolaire, la réponse va toujours très au-delà de l'obtention du baccalauréat, pour prendre en compte des facteurs de réussite dans un cursus d'enseignement supérieur ou d'insertion professionnelle. Le niveau de connaissances et de compétences acquises par les lycéens et la capacité à faciliter et accompagner l'orientation post-bac par les établissements sont très souvent cités.

Un « bon lycée » serait celui qui prépare au parcours après le baccalauréat. Pourtant, cette mission reste implicite, comme écrasée par le poids surdéterminant du passage d'un examen, qui entretient une relation complexe avec l'organisation de la scolarité au lycée, en raison de son caractère protéiforme, de son format et de son déroulement durant la période d'enseignement. À ces différents titres, ce diplôme dans sa conception actuelle n'est pas étranger au coût du lycée français.

Si l'on considère les seuls objectifs quantitatifs d'accès au niveau du baccalauréat et de réussite de cet examen par une génération d'élèves,

le lycée n'est pas plus efficace en France qu'il ne l'est dans les autres pays membres de l'OCDE.

En revanche, il est nettement plus coûteux, et mobilise des moyens financiers publics élevés, par rapport aux autres cycles et degrés d'enseignement, y compris supérieur, alors que tel n'est pas le cas dans les pays comparables. Les principaux facteurs de ce surcoût, tels qu'un plus haut volume d'heures d'instruction, une forte dispersion de l'offre de formation (options), le nombre restreint d'élèves par enseignant qui en résulte, et la trop petite taille de nombreux lycées, ont été identifiés.

Si le volume d'enseignement délivré à l'élève ne semble pas positivement lié à ses résultats, ouvrant la possibilité de sa réduction, le recours à des groupes à effectifs réduits constitue un choix permettant de répondre à un enjeu d'efficacité pédagogique. Son coût doit cependant être connu et arbitré, surtout s'il résulte d'une dispersion non raisonnée ou mal régulée de l'offre de formation, en particulier pour les options facultatives en voie générale. De même, la taille des lycées ne semble pas corrélée négativement au succès des élèves et les données recueillies suggèrent un optimum en termes de moyens enseignants alloués autour de 800 élèves, au moins pour les lycées généraux et technologiques. De surcroît, le resserrement du réseau des lycées est un enjeu d'égalité d'accès aux mêmes chances de parcours scolaire sur l'ensemble du territoire national. Aussi des gisements d'efficience existent manifestement.

Le mode d'allocation des moyens budgétaires et humains aux établissements devrait également être revu, afin de limiter des effets de reconduction trop systématique, favorables le plus souvent à des établissements de faible effectif ou engagés dans une politique d'offre de formation très ample, provoquant parfois des phénomènes de concurrence préjudiciables à l'ensemble du dispositif scolaire.

À moyen terme, des dispositifs nouveaux d'organisation et d'enseignement permis par la politique du numérique éducatif contribueront à des degrés divers à la régulation de l'offre de formation et à la mutualisation du réseau. Ils nécessiteront des efforts importants d'équipement comme de formation des personnels enseignants. Ils devront être prévus dans un cadre rénové pour donner leur plein effet de levier du changement.

La gouvernance partagée, sinon éclatée, du lycée, au sein duquel les collectivités territoriales sont des acteurs de plus en plus importants,

rend difficile le pilotage de ce service public éducatif. L'arbitrage sur l'intensité du réseau régional d'établissements, la définition de la carte des formations offertes, notamment dans la voie professionnelle, la gestion courante des lycées eux-mêmes, sont toutes des compétences partagées à des degrés divers. Ainsi, les décisions de l'État et celles des régions interagissent, principalement sur les choix d'investissement pluriannuels des régions emportant la localisation des établissements, sur le niveau des moyens d'enseignants de l'État dans les académies, sur les budgets de fonctionnement des collectivités régionales.

Cette intrication des compétences a aussi pour effet de faire prévaloir d'autres objectifs dans le pilotage des lycées que ceux strictement ou directement liés à la réussite des élèves. Parfois, les interventions facultatives des collectivités régionales ne sont pas pleinement articulées avec l'action de l'éducation nationale.

Or les procédures de programmation et de contractualisation retenues comme mode de résolution de cette complexité institutionnelle sont reconnues comme insatisfaisantes. Une simplification significative des modes de relation entre l'État et les régions est souhaitable.

Dans une gouvernance d'ensemble renouvelée, donner aux chefs d'établissements publics plus de responsabilités, dans des établissements eux-mêmes plus autonomes, s'impose. Au-delà des différences de formation des coûts entre lycées publics et privés, la plus grande autonomie des seconds et l'affirmation plus nette du rôle de leur chef d'établissement concourent sans doute à un prix de revient moindre.

Les constats de ce rapport convergent pour estimer qu'une amélioration significative du niveau d'efficacité du lycée est possible, qui, permettant des redéploiements entre les cycles scolaires, favoriserait l'élévation du niveau de compétences et de connaissances des élèves entrant en seconde.

Un ordonnancement plus logique des moyens de l'éducation nationale serait ainsi permis. Dans cette perspective, la Cour formule deux orientations :

- simplifier l'architecture d'ensemble des voies générales et technologiques ;
- rendre plus efficiente la voie professionnelle, pour laquelle un effort financier important a été d'ores et déjà consenti,

et dix recommandations, dont la combinaison précise relève des pouvoirs publics.

Recommandations

Pour faciliter d'éventuels redéploiements au sein du système éducatif entre degrés et cycles de formation, la Cour recommande de :

1. ramener le temps d'instruction des lycéens au niveau observé dans les pays comparables, et mieux le répartir sur une année scolaire prolongée ;
2. réduire la dispersion de l'offre de formation, notamment en matière d'options ;
3. simplifier le format du baccalauréat.

Afin d'accroître la performance d'ensemble du réseau des établissements, la Cour recommande de :

4. définir des cibles de taille d'établissement optimale et en déduire un format plus restreint du réseau des lycées, en mobilisant notamment les possibilités offertes par les nouvelles technologies d'enseignement à distance.

Afin d'améliorer la gestion, simplifier et rendre plus cohérente la gouvernance du service public éducatif au niveau régional, la Cour recommande de :

5. revoir les modalités d'allocation des moyens aux établissements par l'État et les collectivités territoriales, en neutralisant les biais favorables aux petits établissements et aux structures à faible effectif ;
6. fonder la dépense d'éducation par lycéen sur un référentiel documenté et commun à l'État et aux régions ;
7. construire un outil d'analyse des coûts consolidés du lycéen au niveau des établissements sur un échantillon représentatif ;
8. mettre en place au niveau académique et régional un document unique de programmation et de contractualisation ;

9. généraliser la contractualisation tripartite entre lycées, État, régions pour conforter l'autonomie des établissements et renforcer les responsabilités des chefs d'établissements ;
10. diffuser les démarches de mutualisation de la gestion des établissements entre les conseils régionaux.

Glossaire³⁹

A

ARA (anciennement appelé *décharge*) activités à responsabilité académique : missions académiques ou décharges syndicales. Une ARA indique que son bénéficiaire assure une partie de son service sous une forme autre que des services en établissement (heures élèves, pondération, ARE). Une ARA est par définition décidée et financée en Heures Poste par l'académie. Elle peut faire l'objet, pour l'établissement, d'une compensation budgétaire en HP ou HSA pour permettre d'assurer le financement et le remplacement du service que l'agent en ARA ne peut assurer.

ARE : activités à responsabilité établissement. Une ARE indique que son bénéficiaire assure une partie de son service ailleurs que devant des élèves (UNSS, 1^{ère} Chaire, coordination pédagogique ou d'assistance informatique...). Une ARE est par définition décidée et financée par l'établissement. Les ARE sont comprises dans la Dotation Globale Horaire qu'il reçoit.

C

Coût horaire moyen d'enseignement (*modèle Cour des comptes*) : coût salarial moyen d'un enseignant pour une heure d'enseignement disciplinaire face aux élèves.

Coût moyen disciplinaire par élève (*modèle Cour des comptes*) : coût salarial moyen d'un enseignement disciplinaire tenant compte du volume d'instruction reçu par les élèves, du coût horaire moyen d'enseignement et du nombre d'élèves face au professeur.

Coût moyen par élève (*modèle Cour des comptes*) : coût complet moyen comprenant la somme des coûts moyens disciplinaires correspondant aux enseignements reçus par les

³⁹ Sources : MENESR-DEPP ; Cour des comptes

élèves, la somme des autres coûts de masse salariale, des coûts de fonctionnement hors masse salariale et des coûts d'investissement, ainsi que des coûts indirects, tous rapportés *per capita*.

D

Décharge de service : aménagement des obligations réglementaires de service d'enseignement devant élèves, qui consiste à réduire le nombre d'heures de cours des professeurs pour leur permettre la prise en charge d'autres activités.

Décrocheur : un décrocheur est un jeune qui quitte un système de formation initiale sans avoir obtenu de diplôme de niveau V (BEP ou CAP) ou de niveau supérieur (baccalauréat).

Dépense intérieure d'éducation : total des dépenses effectuées en France métropolitaine ou dans les départements d'outre-mer (DOM) pour les activités d'éducation (enseignement ou activités annexes) ainsi que pour la formation continue. Cela comprend aussi les achats des biens et services liés à l'éducation à la charge des ménages (fournitures, leçons particulières). Cette dépense mesure l'effort consenti par la collectivité nationale, tous financeurs confondus (État, collectivités territoriales, entreprises, ménages) pour le fonctionnement et le développement du système éducatif.

Dépense intérieure d'enseignement : total des dépenses effectuées en France métropolitaine ou dans les départements d'outre-mer (DOM) pour les seules activités d'enseignement.

Dépense moyenne par élève : la dépense moyenne par élève prend en compte la totalité des dépenses, à savoir les dépenses de personnels, les autres dépenses courantes et les dépenses en capital pour l'ensemble des activités dans les établissements publics et privés, à l'exclusion des formations extrascolaires et de la formation continue. Cette dépense comprend aussi les dépenses au titre des biens et services rattachés à la charge des ménages (transports scolaires, achat de fournitures, de manuels scolaires, de vêtements). Pour chaque niveau d'enseignement, la dépense moyenne par élève est égale à la somme des dépenses totales des unités de financement du compte de l'éducation, divisée par le nombre d'élèves.

Division : ce terme est utilisé dans le second degré pour dénommer et dénombrer les structures pédagogiques dans lesquelles sont inscrits les élèves.

Dotation globale horaire (DGH) : cette dotation représente le « budget » des établissements du second degré exprimé en heures d'enseignement. Chaque académie reçoit une DGH du ministère pour l'ensemble des lycées et collèges de sa circonscription. Chaque académie répartit ensuite cette DGH entre tous les établissements du second degré. Le conseil d'administration d'un collège ou d'un lycée aura enfin à se prononcer, non sur l'attribution, mais sur la répartition interne à l'établissement que lui proposera le principal ou le proviseur. On parle de dotation "globale" car elle ne comporte pas d'indication quant à sa répartition par discipline de poste. Cette dotation doit permettre à l'établissement, en la répartissant par discipline de poste, d'assurer les services (Heures enseignées et pondérées) et les ARE.

E

E/D : rapport du nombre d'élèves au nombre de classes (appelées divisions) dans un cycle d'enseignement donné.

E/S : taille moyenne des structures : un des indicateurs de la mesure du taux d'encadrement dans le second degré. Il estime le nombre moyen d'élèves devant un professeur pendant une heure de cours, qu'il s'agisse d'un cours en groupe ou en classe entière (dénommée aussi « division »). Sa valeur est donc en général inférieure à la taille moyenne des classes.

H

H/E : heures d'enseignement par élève. Cet indicateur de taux d'encadrement dans le second degré rapporte les heures d'enseignement, dispensées hebdomadairement, aux nombres d'élèves. Il dépend notamment des horaires des programmes et des tailles des divisions (classes).

Heures de décharge : le terme de « décharge » est utilisé pour désigner des activités entraînant des aménagements horaires aux obligations réglementaires de service (ORS) d'enseignement devant élèves des personnels enseignants, dans le second degré. Les « décharges statutaires » entraînent des réductions de service explicitement prévues par la réglementation, les « décharges non statutaires » répondent à des besoins pédagogiques ou organisationnels. Elles sont classées entre activités à responsabilité établissement (voir ARE) et académiques (voir ARA).

Heures d'enseignement : heures réellement dispensées aux élèves sur une base hebdomadaire. Par rapport aux obligations réglementaires de service (voir ORS), ces heures peuvent comprendre des majorations (heures supplémentaires : voir HSA et HSE) ou des minorations (décharges).

H.S.A : heures supplémentaires annuelles correspondant au dépassement, régulier durant l'année scolaire, de l'obligation de service des enseignants dans le second degré ; celle-ci est déterminée en fonction du corps d'appartenance, de la modalité de service et de la discipline de poste.

H.S.E : heures supplémentaires effectives. Il s'agit d'heures supplémentaires occasionnelles, dues à un dépassement exceptionnel du service hebdomadaire, attribuées notamment dans le cadre de l'accompagnement éducatif (après les cours), des stages pendant les vacances ou des remplacements de courte durée pendant l'année scolaire dans le second degré.

Heures rémunérées : ensemble des heures payées, comprenant les heures supplémentaires annuelles (HSA) et les heures supplémentaires effectives (HSE), soit les heures d'enseignement et les décharges.

I

Indice : rapport entre la valeur d'une grandeur au cours d'une période courante et sa valeur au cours d'une période – ou année – de base. Mesure la variation relative de la valeur entre la période – ou année – de base et la période courante. Souvent, le rapport est multiplié par 100 (on parle d'indice base 100 à telle période). Les indices permettent de comparer plus justement les évolutions de plusieurs grandeurs entre deux périodes données

L

LPO : Lycée polyvalent : les lycées polyvalents regroupent voie générale et voie professionnelle au sein d'un même établissement. Près de 30 % des élèves de la voie professionnelle fréquente un LPO. Généralement assimilés à des LEGT dans les séries statistiques du ministère de l'éducation nationale.

M

Médiane : pour un ensemble d'individus ordonnés selon les valeurs d'une variable (notes ou scores, salaires ou revenus, etc.), la médiane est la valeur qui partage cette distribution en deux parties égales.

Moyenne : elle est égale à la somme des données divisée par leur nombre (moyenne arithmétique). Elle peut donc être calculée en ne connaissant que ces deux éléments, sans connaître toute la distribution.

O

ORS : Obligation Réglementaire de Service : élément de gestion qui permet de connaître le nombre d'heures poste qu'un agent doit, au titre de son affectation. Elle varie selon son corps et sa discipline de recrutement.

T

Taille des classes/divisions (E/D) : rapport du nombre d'élèves au nombre de divisions.

Taille des établissements scolaires : prend en compte l'intégralité des élèves scolarisés dans l'établissement (y compris l'enseignement adapté et post-baccalauréat) ou dans les annexes qui peuvent lui être rattachées.

Taille des structures (E/S) : nombre moyen d'élèves devant un professeur pendant une heure de cours, qu'il s'agisse d'un cours en groupe ou en classe entière.

Taux d'accès au baccalauréat : proportion de bacheliers dans une génération fictive de personnes qui auraient, à chaque âge, les taux de candidature et de réussite observés l'année considérée. Ce nombre est obtenu en calculant, pour chaque âge, le rapport du nombre de lauréats à la population totale de cet âge, et en faisant la somme de ces taux par âge. On distingue les bacheliers par âge mais les classes ou regroupements d'âge sont différents selon la série de baccalauréat pour tenir compte de parcours scolaires différents.

Taux d'encadrement : correspond classiquement au rapport du nombre d'élèves au nombre d'enseignants (en équivalent temps plein). Il est différent de la notion de taille de classe.

Taux de réussite : rapport du nombre d'admis (sur listes principales et/ou complémentaires) au nombre de candidats présentés. On considère comme présenté un candidat qui a participé au moins à une épreuve.

Annexes

Annexe n° 1 : liste des sigles utilisés dans le rapport

Annexe n° 2 : les lycéens et les lycées à la rentrée 2013

Annexe n° 3 : la ventilation des crédits de la mission interministérielle *Enseignement scolaire* dans la DIE des lycées 2012

Annexe n° 4 : présentation de la méthode mise en œuvre pour calculer le coût d'un lycéen

Annexe n° 5 : évolution du nombre d'élèves et du nombre d'établissements depuis 1980

Annexe n° 6 : tableaux de corrélation entre tailles d'établissement par strate et nombre d'heures par élèves (académies de Créteil, Orléans-Tour, Rennes, Toulouse)

Annexe n° 1 : liste des sigles utilisés dans le rapport

Affelnet procédure informatisée d'affectation des élèves dans les formations accessibles après la troisième, après le C.A.P. et après la seconde générale et technologique.

APAE application d'aide au pilotage et à l'auto-évaluation des établissements

ATSS personnels administratifs, techniques, sociaux et de santé

BEP brevet d'études professionnelles

BP brevet professionnel

BT brevet de technicien

BTS brevet de technicien supérieur

CAP certificat d'aptitude professionnelle

CEREQ centre d'études et de recherches sur les qualifications

CERAQ cadre européen de référence pour l'assurance qualité dans l'enseignement et formation professionnels

CPGE classe préparatoire aux grandes écoles

DAF direction des affaires financières

DASEN directeur académique des services de l'éducation nationale

DEPP direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance

DGESCO direction générale de l'enseignement scolaire

DGFIP direction générale des finances publiques

DHG dotation horaire globale

DGRH direction générale des ressources humaines

DIE dépense intérieure d'éducation

DOM département d'outre-mer

DUT diplôme universitaire de technologie

EPLÉ établissement public local d'enseignement

EPP	système d'information du MEN relatif à la gestion des personnels
EPS	éducation physique et sportive
E/S	nombre moyen d'élèves devant un professeur pendant une heure de cours
ETP	équivalents temps plein
H/E	heures d'enseignement par élève
HSA	heure supplémentaire annuelle
HSE	heure supplémentaire effective
IGAENR	inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGEN	inspection générale de l'éducation nationale
INSEE	institut national de la statistique et des études économiques
LEGT	lycée d'enseignement général et technologique
LFI	loi de finances initiale
LOLF	loi organique relative aux lois de finances
LP	lycée d'enseignement professionnel
LPO	lycée polyvalent
LV1 / LV2	langue vivante 1 / langue vivante 2
MENESR (ou <i>MEN</i>)	ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
MIES	mission interministérielle enseignement scolaire
OCDE	organisation de coopération et de développement économique
ORS	obligation réglementaire de service
PIB	produit intérieur brut
PLF	projet de loi de finances
PLP	professeur de lycée professionnel

SES	sciences économiques et sociales
STS	section de technicien supérieur
SVT	sciences de la vie et de la terre
TICE	technologies d'information et de communication dans l'éducation
TOS	techniciens, ouvriers et de services
TPE	travaux personnels encadrés

Annexe n° 2 : les lycéens et les lycées à la rentrée 2013

Etablissements en 2013

	Publics			Privés			Total publics privés	
	Nbr	En % du total publics	En % du total publics et privés	Nbr	En % du total privés	En % du total publics et privés	Nbr	En % du total publics et privés
LP	924	36,8%	58,4%	659	38,5%	41,6%	1 583	37,5%
LGT	1 589	63,2%	60,1%	1 053	61,5%	39,9%	2 642	62,5%
dont LPO	625	24,9%	75,2%	206	12,0%	24,8%	831	19,7%
Total	2 513		59,5%	1 712		40,5%	4 225	

Elèves à la rentrée 2013

	Publics			Privés			Total publics privés	
	Nbr	En % du total publics	En % du total publics et privés	Nbr	En % du total privés	En % du total publics et privés	Nbr	En % du total publics et privés
LP	374 378	19,4%	77,4%	109 334	20,0%	22,6%	483 712	19,5%
LGT	1 556 443	80,6%	78,0%	438 255	80,0%	22,0%	1 994 698	80,5%
dont LPO	591 378	30,6%	81,8%	131 583	24,0%	18,2%	722 961	29,2%
Total	1 930 821		77,9%	547 589		22,1%	2 478 410	

Dont élèves du second degré, hors STS et CPGE

	Publics			Privés			Total publics privés	
	Nbr	En % du total publics	En % du total publics et privés	Nbr	En % du total privés	En % du total publics et privés	Nbr	En % du total publics et privés
LP	370 007	21,8%	78,3%	102 507	21,5%	21,7%	472 514	21,8%
LGT	1 325 182	78,2%	78,0%	374 407	78,5%	22,0%	1 699 589	78,2%
dont LPO	520 298	30,7%	82,7%	108 768	22,8%	17,3%	629 066	29,0%
Total	1 695 189		78,0%	476 914		22,0%	2 172 103	

Source : RERS 2014, 2.3 et 2.4 ; 2.7 ; 4.1

Annexe n° 3 : la ventilation des crédits de la mission interministérielle *Enseignement scolaire* dans la DIE des lycées 2012

Programme	Action	Dénomination de l'action	Montant total (M€)	Montant total retenu (M€)	Coefficients de répartition appliqués par la DEPP	Montant retenu en % du total
139	4	Enseignement général et technologique en lycée	1 190,4	1 190,4	100,0%	7,2%
	5	Enseignement professionnel sous statut scolaire	604	603,6	100,0%	3,7%
	8	Actions sociales en faveur des élèves	52	49,9	96,8%	0,3%
	9	Fonctionnement des établissements	622	226,7	36,5%	1,4%
	10	Formation initiale et continue des enseignants	124	28,5	22,9%	0,2%
	11	Remplacement	158	48,5	30,7%	0,3%
	12	Soutien	306	94,2	30,7%	0,6%
Total 139			3 056	2 241,8	73,4%	13,6%
140	7	Personnels en situations diverses	52	8,2	15,9%	0,0%
Total 140			52	8,2	15,9%	0,0%
141	1	Enseignement au collège	49	1,4	2,9%	0,0%
	2	Enseignement général et technologique en lycée	6 782	6 782,0	100,0%	41,0%
	3	Enseignement professionnel sous statut scolaire	3 596	3 595,9	100,0%	21,8%
	6	Besoins éducatifs particuliers	120	21,3	17,8%	0,1%
	7	Aide à l'insertion professionnelle	41	23,3	57,1%	0,1%
	8	Information et orientation	270	109,1	40,3%	0,7%
	10	Formation des personnels enseignants et d'orientation	399	119,8	30,0%	0,7%
	11	Remplacement	1 320	569,3	43,1%	3,4%
	12	Pilotage, administration et encadrement pédagogique	3 246	1 213,5	37,4%	7,3%
	13	Personnels en situations diverses	77	13,2	17,1%	0,1%
Total 141			15 900	12 448,6	78,3%	75,3%
214	1	Pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives	388	67,6	17,4%	0,4%
	2	Évaluation et contrôle	87	14,8	17,0%	0,1%
	3	Communication	15	2,5	17,0%	0,0%
	4	Expertise juridique	22	3,7	17,0%	0,0%
	5	Action internationale	18	2,6	14,8%	0,0%
	6	Politique des ressources humaines	525	128,5	24,5%	0,8%
	7	Établissements d'appui de la politique éducative	197	38,1	19,3%	0,2%
	8	Logistique, système d'information, immobilier	561	78,3	14,0%	0,5%
		9	Certification	131	106,0	81,0%
Total 214			1 943	442,2	22,8%	2,7%
230	1	Vie scolaire et éducation à la responsabilité	2 097	808,8	38,6%	4,9%
	2	Santé scolaire	481	80,6	16,8%	0,5%
	3	Inclusion scolaire des élèves handicapés	521	49,8	9,6%	0,3%
	4	Action sociale	529	418,3	79,1%	2,5%
	5	Internats d'excellence et établissements à la charge de l'Etat	13	5,4	40,0%	0,0%
	6	Actions éducatives complémentaires aux enseignements	95	20,2	21,2%	0,1%
Total 230			3 736	1 383,0	37,0%	8,4%
Total général			24 687	16 523,8	66,9%	100,0%

Source : données DEPP, d'après données DEPP – MENESR

Annexe n° 4 : présentation de la méthode mise en œuvre pour calculer le coût d'un lycéen

Les données relatives au coût du lycéen produite par le ministère de l'éducation nationale présentent deux inconvénients : elles proposent une vision moyennée au niveau national qui ne tient pas compte des différences importantes de situation qui peuvent exister sur le terrain entre les différentes catégories d'établissements ; elles ne donnent pas d'informations détaillées sur la composition du coût du lycéen en fonction de son niveau, de ses choix de filières ou d'options (le dépense intérieure d'éducation ne renseigne que sur les parts relatives des financeurs de la dépense finale et sur la nature des activités financées).

Pour compléter cette information, la Cour a donc développé un modèle de valorisation du coût du lycéen permettant de rendre compte, pour un groupe de 31 établissements, des dépenses réelles exposées par les financeurs publics en offrant un niveau de détail inédit sur les différents éléments qui composent cette dépense. L'objectif est donc d'avoir des données fondées sur les dépenses réellement exécutées par les pouvoirs publics, au niveau d'un établissement, et susceptibles de fournir des informations relatives non seulement à l'origine des financements, mais aussi au contenu détaillé des grandes composantes de la dépense, notamment pour ce qui concerne les coûts d'enseignement, en fonction du profil de l'élève.

La méthode utilisée repose sur la reconstitution du coût du lycéen à partir des données réelles fournies au niveau d'un lycée. Elle suppose donc :

- de recenser et de chiffrer les différentes dépenses directes ou indirectes au profit des lycéens qui y sont scolarisés ;
- d'identifier précisément le nombre de lycéens bénéficiaires de chaque dépense ;
- de diviser chaque catégorie de dépense par le nombre de lycéens concernés, ce qui donne une dépense par lycéen ;
- d'additionner ces dépenses par lycéen pour constituer le coût total du lycéen.

Évidemment, l'étape-clé est l'identification du nombre de lycéens bénéficiaires de la dépense : plus l'attribution des coûts est faite finement entre lycéens, plus le coût par lycéen s'approche du coût réel. La masse salariale des enseignants a pu être ventilée en fonction du niveau (seconde, première, terminale), de la filière (S, ES, L, STG, etc.) et ceci pour chaque heure d'enseignement dispensé. En revanche, les autres catégories de coûts ne peuvent pas être attribuées facilement à un élève plutôt qu'à un autre. Ils ont donc été répartis de façon identique entre tous les élèves de l'établissement.

L'exploitation de données provenant de sources multiples a été nécessaire, les comptes des établissements ne retraçant que très partiellement les coûts du lycéen.

Les travaux ont porté sur les coûts financés par la dépense publique de 31 établissements à l'échelle de l'année scolaire 2011-2012. Les contributions des autres financeurs, notamment les familles, ne sont pas intégrées au modèle. La contribution des familles enregistrée dans les comptes des établissements a été déduite des coûts de la manière suivante :

- pour le secteur public, déduction sur les dépenses de fonctionnement (la nomenclature des comptes permet d'identifier les dépenses concernées, à savoir principalement les dépenses d'hébergement et de restauration et les voyages scolaires) ;
- pour le secteur privé, déduction sur l'ensemble des coûts retracés dans les comptes des établissements (au prorata de leur poids respectif dans le total des dépenses). Le coût d'enseignement, porté directement par l'État, n'est donc pas concerné.

Le coût d'enseignement

Le chiffrage de ce coût a nécessité le traitement et le recouplement de trois bases de données que le ministère de l'éducation nationale n'a pas pour habitude d'exploiter conjointement :

- les fichiers de paie (fichiers « KA » détaillant la rémunération brute employeur) transmis par la DGFIP, retraités via le logiciel IDEA, regroupant les programmes budgétaires 139 et 141 pour la période comprise entre septembre 2011 et août 2012 ;

- la base de données EDT 2011-2012 transmise par l'établissement (détail de l'emploi du temps des enseignants et des élèves⁴⁰) ;
- la base de données EPP transmise par le rectorat (état des services des enseignants, le cas échéant sur plusieurs établissements).

Le calcul du coût d'enseignement de chaque établissement du groupe étudié a consisté à :

- identifier les personnels enseignants ayant effectué tout ou partie de leur service au sein de l'établissement ;
- évaluer la part de leur service accompli dans l'établissement et ceci au seul bénéfice des élèves du second degré (à l'exclusion des élèves du post-bac) ;
- pondérer leur masse salariale annuelle en fonction de cette part de service.

Le coût d'enseignement a ensuite été ventilé en fonction du niveau, de la filière, de la classe et de l'enseignement reçu. Pour ce faire, un coût horaire d'enseignement a été déterminé en rapportant la masse salariale au nombre d'heures de cours dispensées dans l'année et ceci pour chaque enseignant. Ce coût horaire permet de calculer le coût de tous les cours dispensés dans l'établissement lors de l'année scolaire. Le coût de chacun de ces cours a été réparti par niveau, filière et classe au prorata des effectifs d'élèves concernés par ledit cours. Le coût d'enseignement, ainsi déterminé pour chaque matière et à différents niveaux d'analyse (de la classe jusqu'à l'établissement), a ensuite été rapporté aux effectifs d'élèves intéressés afin d'obtenir le coût moyen d'enseignement par lycéen :

Coût d'enseignement par élève = (coût horaire x nb heures dispensées)/nb élèves concernés

Le modèle permet également de revenir aux facteurs explicatifs du niveau du coût d'enseignement selon la formule suivante :

⁴⁰ Correctement renseignée, l'application de gestion de l'emploi du temps permet de retracer de manière détaillée tous les enseignements dispensés au sein de l'établissement : identité de l'enseignant, matière, durée du cours, nombre d'élèves (ainsi que leur profil : niveau, filière, classe).

Coût d'enseignement par élève = (Coût horaire x nombre heures reçues⁴¹)/nombre moyen d'élèves⁴²

La masse salariale hors enseignement

Elle englobe non seulement la masse salariale des personnels non enseignants, mais également celle des personnels enseignants qu'il n'est pas possible d'affecter à un cours⁴³.

Le personnel d'éducation

L'identification des conseillers principaux d'éducation a pu se faire via la base EPP et le calcul de la masse salariale afférente s'est fondé sur les données « KA ». Les données issues de la base EDT sont quant à elles sans objet.

Les données relatives aux assistants d'éducation et les personnels employés sous la forme de contrats aidés ont dû être spécifiquement renseignées par le rectorat et l'établissement concerné. Leur chiffrage en ETP à l'échelle de l'établissement, multiplié à un coût moyen national, a permis de reconstituer leur coût global (la rémunération de ces personnels n'est pas retracée dans les fichiers « KA », puisqu'elle ne relève pas du titre 2, mais du titre 6 du programme 230).

La masse salariale des personnels administratifs

⁴¹ Désigne le nombre d'heures d'instruction reçues par élève, lié aux programmes d'enseignement. À ne pas confondre avec les heures d'enseignement dispensées par les professeurs.

⁴² Le nombre moyen d'élèves face à l'enseignant correspond au nombre d'élèves concerné divisé par le nombre de groupes par lequel il faut, en moyenne, fractionner les élèves pour dispenser l'enseignement. Ce nombre de groupes est égal au rapport entre le nombre d'heures dispensées par les enseignants et le nombre d'heures d'instruction reçues par les élèves. Si ce nombre est supérieur à 1, cela signifie que les élèves sont fractionnés en autant de sous-groupes ; s'il est inférieur à 1, cela signifie que les élèves sont regroupés avec d'autres pour suivre l'enseignement.

⁴³ Notamment, le coût des décharges (étant précisé que le coût des décharges pour activité à responsabilité académique n'a toutefois pas été affecté à l'établissement), la masse salariale des assistants étrangers (dont le service n'est généralement pas retracé dans les applications de gestion des emplois du temps) et des enseignants non affectés devant élèves (exemple : les documentalistes, les chefs de travaux).

Elle a été déterminée selon la méthode adoptée pour les conseillers principaux d'éducation (si ce n'est que les données de la base EPP sont remplacées ici par les données d'une autre base rectorale, Agora, pour les personnels ATSS).

Quand le lycée étudié abrite une agence comptable, des échanges avec l'établissement ont permis d'identifier les personnels ayant des attributions en matière de comptabilité générale. Une proratisation est alors intervenue : la masse salariale du personnel de l'agence a été répartie au prorata des effectifs d'élèves des établissements concernés⁴⁴.

La masse salariale des agents de la région

Les données de rémunérations individuelles des ATTEE présents dans les lycées du groupe d'établissements étudiés ont été communiquées par les régions concernées à l'exception de la région Centre.

Pour les lycées de l'académie d'Orléans-Tours, le calcul de cette masse salariale a donc consisté à rapporter la masse salariale globale de l'ensemble des ATTEE de la région Centre à la proportion du total des ETP correspondant déployés dans l'établissement.

⁴⁴ L'agence comptable d'un lycée tient la comptabilité de plusieurs établissements publics locaux d'enseignement.

Les coûts de fonctionnement hors masse salariale

Ont été utilisés les chiffres issus des comptes financiers 2011 et 2012 (respectivement proratisés 1/3, 2/3) des établissements étudiés.

L'ensemble des charges a été pris en compte. Ont néanmoins été déduites les contributions reçues :

- des familles, afin de ne calculer que les coûts à la charge des personnes publiques (cf. *supra*) ;
- des autres établissements, en ce qu'elles compensent en réalité des coûts que le lycée étudié prend à sa charge pour le compte d'autres établissements (exemple : les coûts de l'agence comptable, mutualisée).

En revanche, les recettes issues de la taxe d'apprentissage n'ont pas été déduites, car, si elles proviennent de personnes privées (entreprises), elles s'analysent comme des prélèvements obligatoires versés directement au lycée par le redevable.

L'investissement

S'agissant des lycées du secteur privé, le coût de l'investissement correspond aux dotations aux amortissements, censées être représentatives du coût de renouvellement de leur patrimoine.

En revanche, une telle option n'a pu être retenue pour les lycées publics pour deux raisons :

- les investissements consentis pour les lycées publics (surtout des opérations immobilières qui ne sont pas sous maîtrise d'ouvrage des lycées) ne sont pas, pour l'essentiel, retracés dans leurs comptes ;
- les lycées publics ne pratiquaient pas l'amortissement budgétaire en 2011/2012.

Il a donc été décidé de se fonder sur les dépenses d'investissement que les régions ont consacrées aux lycées. Cependant, ces dépenses d'investissement réalisées dans un établissement présentent nécessairement une variabilité importante d'une année à l'autre. Par conséquent, dans les académies de Créteil, Orléans-Tours et Toulouse,

une moyenne académique a été adoptée. Le total des dépenses d'investissement consenties par la région au bénéfice des lycées en 2011 et 2012 a été réparti de manière uniforme entre les établissements implantés dans l'académie de leur ressort territorial. Cette uniformisation est pénalisante, les dépenses d'investissement n'étant pas du même ordre entre voie générale et technologique et voie professionnelle. En revanche, la région Bretagne a été en mesure de fournir les dépenses d'investissement sur une période de quatre ans pour tous les lycées du groupe étudié situés dans l'académie de Rennes. Pour chacun de ces lycées, la moyenne des dépenses qui lui ont été consacrées sur cette période a été rapportée à l'ensemble de ses élèves.

Les coûts indirects

Ce sont les coûts générés hors de l'établissement et qui ne lui sont pas directement imputés. Ils reflètent les coûts d'administration générale du système scolaire (coûts transversaux des services du ministère de l'éducation nationale et des conseils régionaux).

Les coûts indirects de l'État sont retracés dans les programmes budgétaires de la mission interministérielle de l'enseignement scolaire. Ces coûts ont été ventilés entre secteurs et niveaux d'enseignement au prorata des ETPT enseignants ou des effectifs d'élèves.

Les coûts indirects exposés par les régions ont été évalués sur la base des informations transmises par ces dernières.

In fine, le coût moyen par élève d'un établissement a été déterminé en fonction de l'académie d'appartenance et du secteur d'enseignement (public ou privé).

Tableau récapitulatif des postes de dépenses et de leur traitement

Nature et traitement des postes de dépense	Nature du coût	Traitement	Source des données
Dépenses de personnel enseignant au sein de l'établissement (secteur public et secteur privé)	Coût direct	Calcul de la masse salariale dédiée à l'enseignement dispensé aux élèves du 2 nd cycle du 2 nd degré Ventilation de cette masse salariale en fonction de l'enseignement dispensé et du profil des élèves	Rectorats (état du service hebdomadaire des personnels) Ministère de l'économie et des finances (fichiers de rémunération) Établissements (emploi du temps des enseignants et des élèves)
Dépenses de personnel d'encadrement, d'éducation, administratif et de médecine scolaire affecté au sein de l'établissement (secteur public)	Coût direct	Calcul de la masse salariale, puis répartition identique entre tous les élèves de l'établissement	Rectorats (état du service hebdomadaire des personnels) Ministère de l'économie et des finances (fichiers de rémunération)
Dépenses de personnel d'encadrement, d'éducation, administratif et de médecine scolaire au sein de l'établissement (secteur privé)	Coût direct	Calcul de la masse salariale, puis répartition identique entre tous les élèves de l'établissement	Comptes financiers de l'établissement
Dépenses de personnel ATTEE au sein de l'établissement	Coût direct	Calcul de la masse salariale, puis répartition identique entre tous les élèves de l'établissement	Conseils régionaux (secteur public) Comptes financiers de l'établissement (secteur privé)
Dépenses de fonctionnement hors personnel au sein de l'établissement	Coût direct	Dépenses de fonctionnement déduction faite des contributions des familles et des contributions d'autres établissements	Comptes financiers de l'établissement (secteur public et privé)
Dépenses d'investissement au sein de l'établissement	Coût direct	Estimation per capita à l'échelon régional (secteur public) Estimation de la dépense à partir des amortissements provisionnés dans les comptes financiers (secteur privé)	Conseils régionaux (secteur public) Comptes financiers de l'établissement (secteur privé)
Dépenses de personnel de l'administration centrale	Coût indirect	Estimation per capita à l'échelon national	Ministère de l'éducation nationale
Dépenses consacrées aux établissements d'appui à la politique éducative	Coût indirect	Estimation per capita à l'échelon national	Crédits de paiement au titre de l'action 7 du programme budgétaire 214
Dépenses de personnels affectés dans les services déconcentrés de l'éducation nationale (hors établissements)	Coût indirect	Estimation per capita à l'échelon académique	Ministère de l'économie et des finances (fichiers de rémunération)
Dépenses de personnel de la région	Coût indirect	Estimation per capita à l'échelon académique	Conseils régionaux
Dépenses de fonctionnement hors personnel (hors établissement)	Coût indirect	Estimation per capita à l'échelon académique	Budgets académiques du programme budgétaire 214 Conseils régionaux
Transport scolaire, livres et fournitures, leçons particulières, habillement, hébergement	Hors périmètre		

Annexe n° 5 : évolution du nombre d'élèves et du nombre d'établissements depuis 1980

			1980	1990	2000	2010	2011	2012	2013	
Elèves en milliers	LEGT	Public	850,0	1 276,7	1 199,6	1 116,0	1 125,0	1 135,4	1 152,4	
	LP	Public	601,2	568,2	556,7	552,4	543,9	515,6	525,2	
	LEGT	Privé	252,6	330,8	301,9	309,7	314,1	316,8	318,1	
	LP	Privé	172,0	165,3	148,6	153,1	147,2	141,9	145,0	
	<i>Total LEGT</i>			<i>1 102,6</i>	<i>1 607,5</i>	<i>1 501,5</i>	<i>1 425,7</i>	<i>1 439,1</i>	<i>1 452,2</i>	<i>1 470,5</i>
	<i>Total LP</i>			<i>773,2</i>	<i>733,5</i>	<i>705,3</i>	<i>705,5</i>	<i>691,1</i>	<i>657,5</i>	<i>670,2</i>
	<i>Total Public</i>			<i>1 451,2</i>	<i>1 844,9</i>	<i>1 756,3</i>	<i>1 668,4</i>	<i>1 668,9</i>	<i>1 651,0</i>	<i>1 677,6</i>
	<i>Total Privé</i>			<i>424,6</i>	<i>496,1</i>	<i>450,5</i>	<i>462,8</i>	<i>461,3</i>	<i>458,7</i>	<i>463,1</i>
Total			1 875,8	2 341,0	2 206,8	2 131,2	2 130,2	2 109,7	2 140,7	
Etablissements	LEGT	Public	1 134	1 294	1 513	1 576	1 578	1 587	1 589	
	LP	Public	1 353	1 362	1 108	973	957	942	924	
	LEGT	Privé	1 194	1 290	1 102	1 064	1 077	1 065	1 053	
	LP	Privé	978	809	647	664	670	660	659	
	<i>Total LEGT</i>			<i>2 328</i>	<i>2 584</i>	<i>2 615</i>	<i>2 640</i>	<i>2 655</i>	<i>2 652</i>	<i>2 642</i>
	<i>Total LP</i>			<i>2 331</i>	<i>2 171</i>	<i>1 755</i>	<i>1 637</i>	<i>1 602</i>	<i>1 583</i>	
	<i>Total Public</i>			<i>2 487</i>	<i>2 656</i>	<i>2 621</i>	<i>2 549</i>	<i>2 535</i>	<i>2 529</i>	<i>2 513</i>
	<i>Total Privé</i>			<i>2 172</i>	<i>2 099</i>	<i>1 749</i>	<i>1 728</i>	<i>1 747</i>	<i>1 725</i>	<i>1 712</i>
Total			4 659	4 755	4 370	4 277	4 282	4 254	4 225	

Source : RERS 2008 et 2014, hors élèves post bac, hors Mayotte

**Annexe n° 6 : tableaux de corrélation entre tailles
d'établissement par strate et nombre d'heures par élève
(académies de Créteil, Orléans-Tours, Rennes, Toulouse)
2011-2012**

Catégories/Strates Ac. Créteil	Privé					Public					Public et privé				
	Etabts	Elèves	Classes	E/C	H/E	Etabts	Elèves	Classes	E/C	H/E	Etabts	Elèves	Classes	E/C	H/E
LGT	36	12 055	437	27	1,40	49	43 350	1507	29	1,34	85	55 405	1 944	28	1,35
Moins de 100	5	254	19	15	2,04						5	254	19	15	2,04
De 100 à 299	14	2 995	134	24	1,48	1	189	10	19	1,65	15	3 184	144	23	1,49
De 300 à 499	12	5 004	158	28	1,38	4	1 651	65	25	1,50	16	6 655	223	28	1,41
De 500 à 699	1	500	15	29	1,11	8	4 865	179	27	1,43	9	5 365	194	27	1,39
De 700 à 899	2	1 455	50	29	1,38	11	8 982	325	28	1,35	13	10 437	375	28	1,35
De 900 à 1199	2	1 847	61	30	1,32	22	23 738	796	30	1,30	24	25 585	857	30	1,30
De 1200 à 1499	0	0	0		0,00	3	3 925	132	30	1,35	3	3 925	132	30	1,35
LP	13	2 532	132	19	2,02	42	19 080	1003	19	2,13	55	21 612	1 135	19	2,12
Moins de 100	2	127	11	12	3,17	3	241	19	13	3,58	5	368	30	12	3,44
De 100 à 299	10	2 050	104	20	1,95	3	667	47	14	2,78	13	2 717	151	18	2,15
De 300 à 499	1	355	17	21	2,01	22	9 200	454	20	2,03	23	9 555	471	20	2,03
De 500 à 699	0	0	0		0,00	12	6 760	362	19	2,09	12	6 760	362	19	2,09
De 700 à 899	0	0	0		0,00	2	2 212	121	18	2,31	2	2 212	121	18	2,31
LPO	8	3 034	117	27	1,76	80	37 637	1394	27	1,72	88	40 671	1 511	27	1,72
Moins de 100	1	96	5	15	1,24	13	633	34	19	1,63	14	729	39	18	1,58
De 100 à 299	4	822	36	24	1,75	16	3 033	139	22	1,76	21	4 052	175	22	1,67
De 300 à 499	1	491	18	28	1,38	13	5 473	216	25	1,92	13	5 473	234	26	2,04
De 500 à 699	1	617	24	29	2,17	18	10 684	391	27	1,66	19	11 301	415	27	1,69
De 700 à 899						13	10 561	372	28	1,79	13	10 561	372	28	1,79
De 900 à 1199	1	1 008	34	30	1,75	7	7 253	242	30	1,54	8	8 261	276	30	1,57
SEP	8	1 755	92	19	2,07	80	24 807	1245	20	2,06	88	26 562	1 337	20	2,06
Moins de 100						7	519	25	21	2,01	7	519	25	21	2,01
De 100 à 299	6	1 064	59	19	2,21	32	6 563	314	21	1,90	38	7 627	373	21	1,95
De 300 à 499	2	691	33	21	1,85	28	10 419	535	20	2,07	30	11 110	568	20	2,06
De 500 à 699						13	7 306	371	20	2,20	13	7 306	371	20	2,20
SGT						13	400	24	17	2,14	13	400	24	17	2,14
Moins de 100						13	400	24	17	2,14	13	400	24	17	2,14
Total général	57	19 376	778	25	1,56	171	125 274	5173	24	1,72	228	144 650	5 951	24	1,70

Catégories/Strates Orléans-Tours	Privé					Public					Public et privé				
	Etabts	Elèves	Classes	E/C	H/E	Etabts	Elèves	Classes	E/C	H/E	Etabts	Elèves	Classes	E/C	H/E
LGT	13	5 784	231	25	1,37	33	33 362	1097	30	1,31	46	39 146	1 328	29	1,33
Moins de 100	1	63	5	13	1,90	0	0	0	/	0,00	1	63	5	13	1,90
De 100 à 299	1	190	8	24	1,35	0	0	0	/	0,00	1	190	8	24	1,35
De 300 à 499	7	2 820	119	24	1,33	2	668	24	28	1,47	9	3 488	143	24	1,36
De 500 à 699	3	1 770	61	29	1,23	2	1 310	45	29	1,28	5	3 080	106	29	1,25
De 700 à 899	0	0	0	/	0,00	5	4 243	139	31	1,34	5	4 243	139	31	1,34
De 900 à 1199	1	941	38	25	1,51	18	18 833	619	30	1,29	19	19 774	657	30	1,30
De 1200 à 1499	0	0	0	/	0,00	5	6 497	209	31	1,29	5	6 497	209	31	1,29
1500 et plus	0	0	0	/	0,00	1	1 811	61	30	1,37	1	1 811	61	30	1,37
LP	11	2 228	131	17	2,09	39	15 145	842	18	2,11	50	17 373	973	18	2,10
Moins de 100	3	163	9	18	1,87	0	0	0	/	0,00	3	163	9	18	1,87
De 100 à 299	5	929	55	17	1,87	10	2 317	149	16	2,33	15	3 246	204	16	2,18
De 300 à 499	3	1 136	67	17	2,69	22	8 633	486	18	2,06	25	9 769	553	18	2,14
De 500 à 699	0	0	0	/	0,00	7	4 195	207	20	1,94	7	4 195	207	20	1,94
LPO	13	2 486	128	19	2,27	17	11 524	415	28	1,53	30	14 010	543	26	1,85
Moins de 100	4	202	14	14	3,75	0	0	0	/	0,00	4	202	14	14	3,75
De 100 à 299	6	1 238	63	20	1,64	2	427	23	19	2,11	8	1 665	86	19	1,76
De 300 à 499	3	1 046	51	21	1,55	3	947	39	24	1,63	6	1 993	90	22	1,59
De 500 à 699	0	0	0	/	0,00	2	1 211	44	28	1,59	2	1 211	44	28	1,59
De 700 à 899	0	0	0	/	0,00	4	3 021	107	28	1,39	4	3 021	107	28	1,39
De 900 à 1199	0	0	0	/	0,00	6	5 918	202	29	1,37	6	5 918	202	29	1,37
SEP	12	1 831	109	17	2,10	17	3 474	190	18	2,08	29	5 305	299	18	2,09
Moins de 100	5	337	27	12	2,15	1	80	5	16	1,81	6	417	32	13	2,09
De 100 à 299	5	627	42	15	2,15	14	2 571	147	17	2,11	19	3 198	189	17	2,12
De 300 à 499	2	867	40	22	1,83	2	823	38	22	2,00	4	1 690	78	22	1,92
SGT	0	0	0	/	0,00	9	423	22	19	1,34	9	423	22	19	1,34
Moins de 100	0	0	0	/	0,00	8	294	15	20	1,24	8	294	15	20	1,24
De 100 à 299	0	0	0	/	0,00	1	129	7	18	2,11	1	129	7	18	2,11
Total général	37	12 329	599	21	1,95	89	63 928	2566	25	1,73	126	76 257	3 165	24	1,79

Catégories/Strates Ac. Rennes	Privé					Public					Public et privé				
	Elabts	Elèves	Classes	E/C	H/E	Elabts	Elèves	Classes	E/C	H/E	Elabts	Elèves	Classes	E/C	H/E
LG1	36	18 914	675	27	1,29	43	33 620	1 119	29	1,24	79	52 534	1 794	28	1,26
Moins de 100	1	65	3	24	2,00	0	0	0	0	0,00	1	65	3	24	2,00
De 100 à 299	9	1 949	82	24	1,46	1	142	7	18	2,06	10	2 091	89	24	1,50
De 300 à 499	11	4 731	176	26	1,35	8	3 271	131	26	1,44	19	8 002	307	26	1,39
De 500 à 699	8	4 663	171	26	1,27	6	3 566	117	29	1,23	14	8 229	288	28	1,25
De 700 à 899	3	2 465	83	28	1,24	18	14 256	474	30	1,23	21	16 721	557	29	1,23
De 900 à 1 199	1	947	31	33	1,19	6	6 633	206	32	1,14	7	7 580	237	32	1,15
De 1200 à 1499	2	2 515	80	30	1,21	2	2 506	79	30	1,22	4	5 021	159	30	1,22
De 1500 et plus	1	1 579	49	28	1,16	2	3 246	105	28	1,25	3	4 825	154	28	1,22
LP	16	3 618	170	21	2,26	36	11 258	610	19	2,24	52	14 876	780	19	2,24
Moins de 100	3	185	11	22	5,03	1	88	8	13	2,67	4	273	19	18	4,27
De 100 à 299	10	2 276	107	20	2,16	15	2 809	189	16	2,57	25	5 085	296	18	2,39
De 300 à 499	2	654	29	24	1,99	17	6 234	315	20	2,16	19	6 888	344	21	2,14
De 500 à 699	1	503	23	20	2,03	2	1 263	61	17	2,11	3	1 766	84	18	2,09
De 700 à 899	0	0	0	0	0,00	1	864	37	19	1,85	1	864	37	19	1,85
LPO	25	10 557	389	26	1,41	19	8 690	318	29	1,46	44	19 247	707	27	1,43
Moins de 100	1	35	2	13	2,75	2	77	3	22	2,14	3	112	5	19	2,33
De 100 à 299	10	2 012	92	23	1,71	4	917	36	21	1,84	14	2 929	128	22	1,75
De 300 à 499	6	2 366	91	25	1,48	6	2 439	95	29	1,45	12	4 805	186	27	1,46
De 500 à 699	3	1 789	57	29	1,22	3	1 775	65	25	1,53	6	3 564	122	27	1,37
De 700 à 899	4	3 161	107	27	1,26	2	1 420	50	26	1,41	6	4 581	157	27	1,31
De 900 à 1 199	1	1 194	40	25	1,36	2	2 062	69	40	1,24	3	3 256	109	35	1,29
SEP	25	7 400	358	19	2,20	19	5 362	274	19	2,21	44	12 762	632	19	2,20
Moins de 100	6	411	22	18	3,66	1	87	4	19	2,00	7	498	26	18	3,37
De 100 à 299	7	1 682	79	18	2,11	10	1 989	104	19	2,26	17	3 671	183	18	2,19
De 300 à 499	8	2 882	138	20	2,09	7	2 781	141	19	2,17	15	5 663	279	19	2,13
De 500 à 699	4	2 425	119	19	2,13	1	505	25	17	2,27	5	2 930	144	19	2,15
Total général	77	40 493	1 592	24	1,57	98	58 930	2 321	25	1,55	175	99 419	3 913	25	1,56

Catégories/strates Ac. Toulouse	Privé					Public					Public et privé				
	Elabts	Elèves	Classes	E/C	H/E	Elabts	Elèves	Classes	E/C	H/E	Elabts	Elèves	Classes	E/C	H/E
LEGT	38	9 361	363	25,8	1,87	56	41 893	1 398	30,0	1,52	94	51 254	1 761	29,1	1,58
Moins de 100	5	140	10	14,0	5,58						5	140	10	14,0	5,58
De 100 à 299	18	2 772	115	24,1	1,86	2	362	15	24,1	1,68	20	3 134	130	24,1	1,84
De 300 à 499	7	2 254	89	25,3	1,85	15	5 791	213	27,2	1,51	22	8 045	302	26,6	1,61
De 500 à 699	3	1 128	41	27,5	1,94	8	4 056	147	27,6	1,64	11	5 184	188	27,6	1,70
De 700 à 899	4	2 313	83	27,9	1,76	9	6 741	222	30,4	1,29	13	9 054	305	29,7	1,41
De 900 à 1 199	1	754	25	30,2	1,57	8	7 351	237	31,0	1,33	9	8 105	262	30,9	1,35
De 1200 à 1499						3	3 236	105	30,8	1,48	3	3 236	105	30,8	1,48
Plus de 1500						11	14 356	459	31,3	1,69	11	14 356	459	31,3	1,69
LP	31	5 791	287	20,2	2,03	51	19 124	1 056	18,1	2,22	82	24 915	1 343	18,6	2,18
Moins de 100	8	464	28	16,6	2,67	1	82	8	10,3	3,53	9	546	36	15,2	2,80
De 100 à 299	17	3 266	171	19,1	2,05	16	3 528	207	17,0	2,38	33	6 794	378	18,0	2,22
De 300 à 499	6	2 061	88	23,4	1,85	22	8 534	497	17,2	2,17	28	10 595	585	18,1	2,11
De 500 à 699						10	5 365	266	20,2	2,26	10	5 365	266	20,2	2,26
De 700 à 899						2	1 615	78	20,7	1,94	2	1 615	78	20,7	1,94
LPO	5	1 253	55	22,8	1,51	16	6 670	248	26,9	1,81	21	7 923	303	26,1	1,76
Moins de 100	4	661	32	20,7	1,74	1	85	4	21,3	1,66	5	746	36	20,7	1,73
De 100 à 299						7	1 236	59	20,9	2,28	7	1 236	59	20,9	2,28
De 300 à 499	1	592	23	25,7	1,26	4	1 200	49	24,5	2,42	5	1 792	72	24,9	2,04
De 500 à 699						1	277	7	39,6	3,82	1	277	7	39,6	3,82
De 900 à 1 199						1	1 023	32	32,0	1,32	1	1 023	32	32,0	1,32
Plus de 1500						2	2 849	97	29,4	1,34	2	2 849	97	29,4	1,34
SEP	4	311	16	19,4	1,70	16	4 962	238	20,8	2,08	20	5 273	254	20,8	2,06
Moins de 100						1	88	5	17,6	2,04	1	88	5	17,6	2,04
De 100 à 299						10	2 018	112	18,0	2,28	10	2 018	112	18,0	2,28
De 300 à 499						2	744	34	21,9	1,97	2	744	34	21,9	1,97
De 500 à 699						2	1 194	52	23,0	2,10	2	1 194	52	23,0	2,10
De 900 à 1 199	4	311	16	19,4	1,70	1	918	35	26,2	1,72	5	1 229	51	24,1	1,71
Total général	74	16 716	721	23,2	1,90	123	72 649	2 940	24,7	1,77	197	89 365	3 661	24,4	1,79

Source : Cour des comptes, d'après données produites par les rectorats.

Annexe n° 7 : la répartition des compétences entre État et collectivités territoriales régionales en matière éducative

La répartition des compétences entre les services de l'État, dans les académies, et les régions, en matière d'enseignement secondaire, est un exemple d'imbrication extrême de champs d'intervention entre autorités publiques. L'article L. 211-1 du code de l'éducation pose en ces termes le cadre général de l'exercice partagé de la compétence éducative entre l'État et les collectivités : « L'éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'État, sous réserve des compétences attribuées par le présent code aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public ».

Le code de l'éducation prévoit tout d'abord, dans ses articles L. 211-1 à L. 211-8, que l'État est compétent pour assumer la définition des voies de formation, la fixation des programmes nationaux, l'organisation et le contenu des enseignements. Il est chargé de la rémunération des personnels enseignants, d'administration et d'inspection, ainsi que des dépenses pédagogiques des établissements. Il arrête la liste annuelle des opérations de construction ou d'extension qu'il s'engage à doter de moyens d'enseignement.

Parallèlement, le code de l'éducation donne compétence à la région pour établir un schéma prévisionnel des formations des lycées (article L. 214-1), et pour définir le programme prévisionnel des investissements dans les lycées, la localisation et la capacité des établissements, ainsi que les modes d'hébergement des élèves (L. 214-5). En vertu de l'article L. 214-6, « la région a la charge des lycées [...]. Elle en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement. [...] La région assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les établissements dont elle a la charge. » De plus, l'article L. 214-6-1 précise que « la région assure le recrutement et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service exerçant leurs missions dans les lycées. »

En matière de formation professionnelle, « la région définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle » (article L. 214-12). La région

est également compétente pour préparer et encadrer l'élaboration du contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (L. 214-13 IV), qui détermine les objectifs communs aux différents acteurs sur le territoire régional, notamment en termes de filières de formation professionnelle initiale et continue. Des conventions annuelles d'application précisent, pour l'État et la région, la programmation et les financements des actions, programmation qui inclut les prévisions de fermeture et d'ouverture de sections dans les établissements d'enseignement du second degré.

En 2013, la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République a renforcé les responsabilités des régions en matière d'élaboration de la carte des formations professionnelles initiales. L'article L. 214-12 du code de l'éducation prévoit que la région désormais : « [...] élabore le contrat de plan régional de développement des formations professionnelles défini à l'article L. 214-13 et arrête la carte des formations professionnelles initiales du territoire régional définie à l'article L. 214-13-1 ». Aux termes du nouvel article L. 214-13-1 : « [...] Chaque année, après accord du recteur, la région arrête la carte régionale des formations professionnelles initiales, [...] Cette carte est mise en œuvre par la région et par l'État dans l'exercice de leurs compétences respectives [...] ». Les obligations des régions en matière de financement des équipements, en particulier des équipements informatiques, sont par ailleurs renforcées. Enfin, la loi prévoit que deux élus représentant la région siègent désormais au conseil d'administration des lycées (EPLÉ), au lieu de un auparavant et renforce les possibilités de recours à la contractualisation au niveau du lycée lui-même, en transformant une convention tripartite, entre l'État, les EPLÉ et les collectivités territoriales.

**Aperçu des grands domaines de compétence
dans la gestion du lycée en France**

Enseignement : définition des voies de formation, du contenu des programmes, définition et délivrance des diplômes.	État
Fonctionnement pédagogique (acquisition de matériel pédagogique)	État
Gestion des personnels enseignants, de direction, d'inspection (recrutement, formation, rémunération, etc.)	État
Définition de la carte des implantations, investissement (construction, rénovation / hors établissements privés), entretien et fonctionnement matériel des établissements	Région
Accueil des élèves et restauration scolaire	Région
Gestion des personnels techniques	Région

Réponses des administrations et des organismes concernés

Sommaire

Réponse de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.....	119
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget, auprès du ministre des finances et des comptes publics	125
Réponse du président du conseil régional de Bretagne.....	127
Réponse du président du conseil régional du Centre-Val de Loire	128
Réponse du président du conseil régional d'Île-de-France	130
Réponse du président du conseil régional de Midi-Pyrénées.....	133

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

La Cour dresse le constat du coût élevé du lycée par rapport aux autres pays de l'OCDE, qu'elle estime non justifié par un écart de performance, et par rapport aux autres niveaux d'enseignement. Elle préconise d'agir sur un ensemble d'éléments structurels du système éducatif : réduction du volume des enseignements et extension de l'année scolaire, réduction et rationalisation de l'offre de formation, annualisation des obligations réglementaires de service des enseignants, simplification du format du baccalauréat, redéfinition du réseau des établissements. Elle propose également de renforcer la gouvernance partagée entre l'Etat et les régions du second cycle du second degré par différents mécanismes.

En premier lieu, je rappelle que, conformément à ses engagements en matière d'éducation, le Gouvernement a successivement restauré la formation initiale des enseignants, donné la priorité à l'école primaire en rétablissant des volumes importants de postes au profit des publics les plus en difficulté, en modifiant les rythmes éducatifs et en renouvelant progressivement les programmes de l'école maternelle et de la scolarité obligatoire, en refondant la carte de l'éducation prioritaire et s'est mis en capacité d'engager la réforme du collège à la rentrée 2016. Dans le même temps, un chantier de modernisation des métiers de l'éducation a été conduit et, s'agissant du second degré, a notamment permis de rénover les dispositions statutaires des personnels enseignants.

Les propositions volontaristes de la Cour en matière d'évolution du second cycle du second degré, notamment les plus structurelles d'entre elles, me paraissent avoir d'ores et déjà trouvé certains points d'application.

Si la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République n'a accordé qu'une part limitée au lycée, ceci est notamment dû au fait que le Gouvernement a souhaité donner la priorité à la scolarité obligatoire, avec une redéfinition du socle commun de connaissances, de compétences et de culture, une mise en cohérence des programmes avec le socle et une révision des modalités d'évaluation des élèves. Par ailleurs, le niveau du lycée a récemment connu deux réformes d'ampleur considérable, la rénovation de la voie professionnelle et la réforme des lycées de la voie générale et technologique, respectivement engagées aux rentrées 2009 et 2010 et achevées à la fin de l'année 2011-2012 et à la fin de l'année 2012-2013.

J'observe, au regard du diagnostic sur le coût établi par la Cour, que la période d'observation de la Cour, qui porte sur l'année scolaire 2011-2012, se situe au cœur de la période de mise en place du nouveau lycée et de la rénovation des séries technologiques, et prend en compte un coût de fonctionnement des lycées (LEGT et LP) qui n'était pas stabilisé et sur lequel la réforme n'avait pas encore produit tous ses effets.

Pendant, la question soulevée par la Cour de réduire le volume des enseignements mérite d'être posée. C'est pourquoi, un bilan des réformes des lycées sera lancé cet automne pour analyser le résultat des différentes mesures mises en place. Il est nécessaire, avant toute conclusion sur le volume des horaires d'enseignement, d'apprécier l'efficacité des nouveaux dispositifs tels que l'accompagnement personnalisé, les enseignements d'exploration ou les travaux personnels encadrés. Par ailleurs, la réforme du lycée a introduit davantage d'autonomie des établissements dans l'utilisation de leur dotation horaire, ce qui nécessite d'analyser l'évolution du comportement des acteurs pour mieux utiliser leur marge de manœuvre.

S'il est donc encore trop tôt pour tirer un bilan précis de la récente réforme du lycée général et technologique et des pistes d'évolution possible, je tiens à souligner les efforts réalisés chaque année par le ministère pour réduire le coût du lycée général et technologique. Ainsi, on constate que l'indicateur heures d'enseignement par élève (H/E) a régulièrement baissé : 1,39 en 2008-2009, 1,37 en 2011-2012 ; 1,34 en 2012-2013, 1,32 en 2013-2014 et 1,30 en 2014-2015, soit - 6,5 % en quatre ans.

En ce qui concerne le lycée professionnel, un nouveau « cycle de référence » d'accès au baccalauréat en trois ans après la classe de troisième a remplacé l'ancien parcours en quatre ans (deux années conduisant au BEP ou au CAP après la 3^e plus deux années conduisant au baccalauréat professionnel). Si jusqu'à fin année scolaire 2011-2012, la coexistence des deux parcours (2 + 2 ans et 3 ans) a pu générer les surcoûts observés par la Cour, ils ont à ce jour disparu, la réduction d'une année portant son plein effet depuis 2013. Les académies ont engagé un effort de rationalisation de la carte des formations en s'attachant, ces dernières années, à résorber les surcapacités dans l'enseignement professionnel.

En matière de performance, cette rénovation a produit des effets substantiels : augmentation du nombre d'élèves sortant de SEGPA accueillis en CAP, du nombre de titulaires de CAP poursuivant vers un baccalauréat professionnel et une hausse remarquable de presque 82 % entre 2007 et 2014 du nombre de nouveaux bacheliers professionnels,

liée à la continuité du nouveau cycle en trois ans, sans sélection intermédiaire.

Parallèlement aux réformes pédagogiques, le ministère a engagé un vaste travail de rénovation du modèle d'allocation des moyens, jusqu'alors fondé sur des critères essentiellement quantitatifs, comme l'a souligné la Cour. Elaboré au début des années 2000, le modèle, dans sa forme actuelle, a toutefois montré sa robustesse en permettant de réaliser la préparation des rentrées scolaires successives.

Ce processus d'allocation national n'intègre pas de « biais favorables aux petits établissements et aux structures à faible effectif », dans la mesure où il est fondé sur les effectifs d'élèves et leur évolution ; tout au plus, il reste sensible à l'offre scolaire académique puisqu'il tient compte des coûts d'enseignement qui varient fortement entre collège, lycée d'enseignement général et technologique et lycée professionnel et ne s'ajuste pas immédiatement à l'évolution démographique des élèves.

La réflexion sur son évolution est engagée. L'objectif de cette rénovation est d'intégrer davantage l'évolution des situations sociales et géographiques du territoire au-delà du « poids » de l'académie et de la démographie des élèves. Le résultat de ce travail est attendu pour la préparation de la rentrée scolaire 2017.

Au niveau territorial, la procédure d'allocation des moyens d'enseignement à chaque établissement est propre à chaque académie. Elle tient naturellement compte de la nature des établissements (collège, lycée ou LP) et de leur capacité d'optimisation des structures pédagogiques, qui résulte pour partie de leur taille. S'agissant des enseignements à faible effectif, notamment pour les enseignements optionnels, ils ne sont généralement pas pris en compte pour la détermination de la dotation de l'établissement, qui doit dégager des ressources pour les mettre en place.

S'agissant par ailleurs de la gouvernance territoriale, je partage l'objectif de la Cour de renforcer les outils communs à l'État et aux régions d'aide à la décision en matière d'allocation de moyens aux lycées, de planification des formations et de programmation des opérations d'investissement.

Je note que l'information du conseil d'administration des EPLE a été significativement renforcée depuis la fin de l'année 2014 : l'outil « masse salariale des EPLE » a été déployé et permet de fournir des analyses très fines et de se rapprocher des coûts réels. Il est envisagé d'enrichir cet outil par des données « infra-établissement » par module de formation et discipline d'enseignement et par des données « supra-

établissement », intégrant des dépenses supports portées par le rectorat (coût des examens par exemple), voire par la collectivité de rattachement.

Le périmètre des nouvelles régions, issues de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015, et la clarification de leurs compétences par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République renforcent considérablement la dimension stratégique des différents exercices de programmation et de planification : contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP), schéma prévisionnel des formations des collèges et des lycées, programme prévisionnel des investissements relatifs aux lycées.

L'élaboration de ces exercices sur une échelle géographique plus importante conduira naturellement à revoir leur méthode d'élaboration, et pourrait permettre de répondre à certaines des recommandations de la Cour.

Du côté des services de l'éducation nationale, la mise en place du recteur de région académique permettra également une coordination renforcée, qui ne doit en aucun cas se traduire par une négation des échelons académiques et infra-académiques dans l'analyse et la mise en place des cartes de formations.

Ces considérations ne sont pas sans lien avec l'évolution du réseau des lycées, que la Cour considère excessivement dense et source de non-qualité pédagogique. Je partage en partie cette appréciation au regard de la complexité de gestion des ressources humaines occasionnée par les lycées de petite taille et de leur faible attractivité pour les enseignants ; il n'en reste pas moins que la présence de tels établissements dans des zones rurales ou marquées par un déclin industriel permettent la poursuite de scolarité de jeunes, qui n'auraient pas accompli plusieurs dizaines de kilomètres pour rejoindre un autre établissement. Elle répond également à un enjeu d'aménagement du territoire auquel le Gouvernement demeure particulièrement attentif.

Les potentialités offertes par le développement des technologies d'enseignement à distance peuvent permettre d'élargir l'offre d'options de formation proposée dans les établissements, notamment pour les disciplines les plus rares. Au-delà d'usages mesurés, l'extension de ces technologies à un volume significatif d'enseignements poserait au plan pédagogique le problème du rapport entre l'élève et l'enseignant en dehors de tout lien présentiel. Le plan numérique pour l'éducation, dont la première étape concerne 500 écoles et collèges, permettra de disposer rapidement d'éléments de diagnostic et de bonnes pratiques sur leur usage.

Des initiatives permettent de combiner une offre scolaire de haute qualité et des solutions d'hébergement pour les élèves. C'est le cas du développement des campus des métiers et des qualifications ou de la mise en réseau par filière de lycées professionnels, entreprise récemment par certaines académies, constituent des pistes encourageantes et des leviers non négligeables de rationalisation de l'offre, prenant en compte la prospective « métiers », l'aménagement des territoires et l'hébergement des élèves afin de faciliter leur mobilité.

Les campus des métiers et des qualifications, prévus par la loi d'orientation et de programmation de l'école de la République du 8 juillet 2013, se développent sur le territoire national au fil des appels à projets. À ce jour, 31 campus ont été labellisés et un troisième appel à projets est en cours, de nouveaux campus devant être labellisés au début de l'année 2016.

Initiative conjointe du président de région et du recteur d'académie, chaque campus réunit en réseau, pour un territoire donné, des lycées, des établissements d'enseignement supérieur, des CFA, des entreprises et associations, des clusters ou pôles de compétitivité, afin d'offrir une gamme de formations secondaires et supérieures, sous tous statuts (statut scolaire, apprenti, étudiant, stagiaire de la formation continue) autour d'un secteur d'activité d'excellence (aéronautique, numérique, énergies renouvelables, matériaux innovants...) et des métiers liés, correspondant à un enjeu économique et social régional, voire national.

Plus généralement, les académies ont développé des stratégies de mise en réseau des établissements, le plus souvent au niveau du bassin, visant à coordonner l'évolution de leur offre de formation et la complémentarité des enseignements facultatifs ou optionnels et à mutualiser des actions telles que la mise en place de stages de mise à niveau ou de stages passerelles. Certaines académies ont regroupé en réseaux les lycées généraux et technologiques et les lycées professionnels selon une logique de filière. Ce type d'organisation doit reposer sur une réflexion conjointe avec la région sur la carte des formations.

Cette dynamique se poursuit, sous l'impulsion du ministère, dans l'objectif de renforcer l'équité sur l'ensemble du territoire.

Enfin, en réponse à la préconisation de la Cour visant à conforter l'autonomie des établissements en généralisant la contractualisation tripartite entre lycées, État, régions, prévue par la loi du 8 juillet 2013, j'ai encouragé la généralisation de cette pratique en signant une instruction aux recteurs (circulaire n° 2015-004 du 14 janvier 2015),

élaborée en étroite coopération avec l'association des départements de France et l'association des régions de France.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET, AUPRÈS DU MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS**

Vous nous avez transmis un rapport public thématique relatif au coût du lycée. Nous en avons pris connaissance avec la plus grande attention et nous tenons à saluer la qualité de cette enquête empirique particulièrement riche et détaillée dont nous partageons par ailleurs nombre des constats et préconisations.

Au travers de son enquête, la Cour a consolidé le constat mentionné au rapport annexé de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République selon lequel « le lycée français est un des plus coûteux et des plus denses du monde ». Or, si le coût du lycée français est plus élevé que celui de ses équivalents européens, ce surcoût ne se traduit pas par une meilleure performance. La Cour conclut qu'une amélioration significative du niveau d'efficacité du lycée est possible et formule plusieurs préconisations en ce sens.

La refondation de l'école est l'une des priorités du Gouvernement, comme l'illustre la volonté réaffirmée de créer 60 000 emplois d'ici 2017 en faveur de l'éducation. Toutefois, dans le contexte de redressement de la trajectoire des finances publiques, cette priorité doit aller de pair avec une utilisation optimale des ressources disponibles et la mobilisation de tous les leviers d'efficacité.

Nous nous associons pleinement à certaines réflexions de la Cour en faveur des redéploiements entre cycles scolaires, favorisant ainsi l'élévation du niveau de compétences et de connaissances des élèves entrant en seconde.

Nous partageons notamment le constat de la Cour quant à la nécessité de mieux répartir le volume d'instruction des lycéens sur une année scolaire qui pourrait être prolongée. Une telle évolution accompagnerait l'évolution des obligations réglementaires de service des enseignants, telle que mise en œuvre par le Gouvernement avec le décret n° 2014-940 relatif aux « obligations de service et aux missions des enseignants du second degré » qui a remplacé les décrets élaborés en 1950 et constitue une base juridique rénovée du métier des enseignants du second degré.

Ce premier axe pourrait être renforcé par une réflexion sur l'offre de formation, notamment s'agissant des options et matières spécifiques, dont la multiplicité renchérit le coût du système éducatif et contribue à

exacerber les phénomènes de concurrence entre établissements. Conformément aux préconisations de la Cour, la simplification du format du baccalauréat, auquel les Français restent particulièrement attachés, nous semble, à cet égard, constituer un levier d'action intéressant.

S'agissant de l'implantation territoriale des lycées, pour des raisons historiques, géographiques et politiques, la France a maintenu un réseau dense caractérisé par un nombre important de petits établissements. Ainsi que le relève la Cour, la multiplicité des petites structures est coûteuse et altère la performance collective du système éducatif. Cette question représente à la fois un enjeu financier mais également d'égalité sur le territoire en termes d'ambition scolaire et d'ouverture de choix d'orientation des élèves.

Nous notons, par ailleurs, qu'une rationalisation de l'implantation territoriale des lycées permettrait également de réduire les dépenses à la charge des régions, et donc la dépense publique. Dans ce contexte, nous soulignons l'intérêt de la recommandation de la Cour qui préconise de définir des cibles de taille d'établissement optimale permettant de guider la réflexion politique en fonction de la réalité locale. En tout état de cause, ces évolutions structurelles doivent être partagées avec l'ensemble des parties prenantes au premier chef desquelles les régions et les établissements.

De même, les pistes suggérées par la Cour en vue de consolider et simplifier la gouvernance du service public éducatif régional recueillent notre approbation.

Enfin, la Cour regrette que l'architecture budgétaire de la mission interministérielle Enseignement scolaire ne corresponde pas à la structure du système éducatif par degré et cycle d'enseignement. Si nous comprenons l'intérêt que cette présentation pourrait avoir en termes de lecture directe des moyens alloués à chaque degré, il ne nous semble néanmoins pas opportun de modifier le découpage existant, qui a été structuré en cohérence avec les exigences de gestion et correspond à une logique de métier.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE
BRETAGNE**

Ce document n'appelle pas de notre part d'observations particulières au-delà des échanges que la Cour a pu avoir avec la collectivité, et notamment notre échange, mais aussi compte tenu du rapport produit par la Chambre régionale, et qui a été présenté aux élus régionaux lors de la session de juin dernier.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DU CENTRE-VAL DE LOIRE

Dans le cadre de vos recommandations, vous rappelez qu'il est nécessaire d'améliorer la gestion, de simplifier et rendre plus cohérente la gouvernance du service public éducatif. C'est en premier lieu au titre de notre responsabilité vis-à-vis des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement, que nous nous employons depuis leur transfert à préciser les responsabilités respectives de la collectivité et des chefs d'établissement dans la gestion de ces personnels. Des formations conjointes sont ainsi mises en place par notre collectivité, les personnels de gestion de l'éducation nationale participent à ces opérations qui permettent de faciliter au quotidien le fonctionnement dans les établissements.

D'autre part et comme vous le souligner, nous nous sommes efforcés de développer les mutualisations. Elles portent sur la constitution d'équipes mobiles. Au-delà de l'entretien et de la maintenance, nous avons transposé cette organisation afin d'améliorer l'efficacité énergétique dans une vingtaine d'établissements en créant les EREEL (équipes régionales d'exploitation énergétique des lycées). Les gains ainsi obtenus viennent compléter l'action engagée dans le cadre d'un contrat de performance énergétique mentionné dans votre rapport au chapitre II-III-A2-b « Les mécanismes de mutualisation à développer ». La mutualisation de ces ressources sera aussi le modèle retenu dans le cadre de la prise en charge par notre collectivité, conformément aux termes de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, afin d'assurer la prise en charge de la maintenance informatique dans les lycées.

Ces démarches collectives ont été complétées avec succès par la mise en place, à l'initiative de notre collectivité, d'un groupement d'intérêt public permettant d'assurer des achats groupés. Centr'achats a ainsi été créé, il regroupe la quasi-totalité des lycées publics de notre territoire, des centres de formation d'apprentis, des collectivités locales et territoriales. Les premières consultations portaient sur l'achat de gaz naturel. Ce sont 30 % d'économies qui vont être réalisées sur l'année 2015. Sur le seul périmètre des lycées, cette baisse s'établit à 2,4 M€, la décision a été prise de laisser 50 % de ce gain aux établissements, le solde viendra bien évidemment minorer le budget consacré par la région au financement de la dotation des établissements.

Vous le constatez, l'optimisation et la mise en commun des moyens par une mutualisation efficace permet à notre collectivité d'obtenir des résultats significatifs. Des actions de même nature sont menées dans un grand nombre de collectivités, vous recommandez d'assurer la diffusion de ces démarches dans la conclusion du chapitre II. Je peux vous assurer que ce travail a d'ores et déjà été engagé au sein de l'association des

régions de France, et ce notamment dans le cadre de la commission éducation que je préside. Nous nous efforçons en effet de relayer autant que possible les initiatives, portées dans les territoires, qui concourent à améliorer l'exercice de cette responsabilité partagée.

En matière de gouvernance, les régions occupent désormais une place plus importante notamment dans le cadre de la définition de la carte des formations professionnelles. En région Centre Val de Loire, ce travail de concertation se fait dans d'excellentes conditions avec les autorités académiques et permet d'orienter l'offre de formation et de porter les évolutions sur le plan local.

Dès lors, la difficulté évoquée dans le chapitre II-I-B-2 de votre rapport quant à faire accepter par les élus la perspective d'une fermeture ou d'un regroupement d'établissements ne peut être résumé de la sorte. En effet, je souhaite rappeler qu'en concertation avec les services de l'État, la décision a été prise de fermer un lycée sur la commune de Descartes en Indre-et-Loire en 2004, ainsi que deux annexes des lycées agricoles de Bourges à Vailly-sur-Sauldre et de Touvent à La Châtre. En sus de ces fermetures, des modifications d'établissements ont été opérées, avec la création de l'EPLEFPA du Loiret par le regroupement des lycées agricoles du Chesnoy et de Beaune Bellegarde et du LPA de Chambray avec celui d'Amboise. Nous travaillons actuellement avec les services de rectorat au rapprochement de deux établissements sur la commune de Loches.

S'il est essentiel que nous puissions au sein d'une région affirmer notre responsabilité en matière d'aménagement du territoire, il ne serait pas juste d'indiquer que les élus locaux n'auraient pas le courage de porter, quand cela est nécessaire, la mise en œuvre de réorganisations qui concourent à une plus grande efficacité dans la mise en œuvre de ce service public éducatif.

Il ne fait aucun doute que des améliorations peuvent être apportées dans le cadre de la coopération entre l'État et les collectivités dans le pilotage des lycées. À ce titre, il importe d'améliorer la contractualisation entre les établissements, l'État et les régions, en veillant à ne pas complexifier les relations. Un accord cadre régional entre les autorités académiques et le conseil régional est essentiel, il doit permettre de préciser les orientations stratégiques en matière d'offre et de carte des formations. C'est le sens de la délibération prise par notre assemblée en mai dernier, traduisant ainsi l'ambition régionale en faveur de la réussite éducative.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL D'ÎLE-DE-FRANCE

Je rappelle tout d'abord que l'éducation constitue une priorité majeure de la région Île-de-France au titre de sa compétence légale de construction, rénovation, extension, fonctionnement et équipement des lycées, qu'elle exerce sur un patrimoine de 471 lycées publics implantés dans trois académies, soit plus de 6,5 millions de m² de surfaces de plancher, au bénéfice de plus de 380 000 élèves en pré et post bac. L'enquête réalisée par la Cour revêtait ainsi naturellement une grande importance pour la région et les analyses qui ont été réalisées sur la base d'un échantillon d'établissements franciliens seront intégrées aux réflexions à venir de notre institution.

Au-delà du constat du coût élevé d'un lycéen français par rapport à ceux constatés dans différents pays de l'OCDE formulé par la Cour, le rapport expose une analyse précise des déterminants de ce coût, très instructive pour l'ensemble des acteurs publics qui concourent au financement de l'éducation.

De façon générale, quoique globalement puissante, la région Île-de-France est marquée par de profondes inégalités sociales et territoriales. Le champ scolaire reflète et amplifie ces inégalités et se caractérise à la fois par une forte hétérogénéité dans la composition sociale des publics accueillis dans les lycées et par un taux de réussite aux examens et un accès à l'enseignement supérieur très inégaux selon les territoires et les académies. Ces contrastes territoriaux historiques viennent ainsi accentuer la forte disparité, y compris patrimoniale, entre lycées publics franciliens.

Cette disparité motive ainsi les modulations apportées à certaines des politiques publiques et des financements correspondants mis en œuvre par la région. Elle induit également l'exécution d'un nombre significatif d'interventions patrimoniales de grande envergure et territorialement hétérogènes. Pour en donner une illustration, ce sont près de 200 opérations de construction et/ou rénovations qui ont été réalisées depuis 1998 sur le territoire francilien.

Le rapport de la Haute juridiction montre que les politiques mises en œuvre par la région Île-de-France répondent aux objectifs d'efficacité présentés, de même qu'aux enjeux de solidarité. Il permet notamment d'apprécier les politiques régionales au regard d'une géographie prioritaire qui exige une action concertée et cohérente des académies et des collectivités.

Le rapport évalue la taille optimale des lycées autour de 800 élèves sur le plan national. Elle est inférieure à celle que la région Île-de-France s'est fixée dans le cadre de son plan pluriannuel d'investissement (PPI) des lycées. En effet, le PPI 2012-2022 privilégie le développement de lycées de 1 200 élèves pour des raisons d'efficacité de gestion et de souplesse au regard des évolutions démographiques, mais également pour mieux garantir une diversité d'offre de formation et une plus grande mixité sociale. Toutefois, cet objectif général n'exclut pas l'existence de besoins d'établissements de plus petite taille, dans le cas de territoires ruraux, de lycées professionnels ou de lycées accueillant des populations particulièrement fragiles (exemple des EREA et ERPD). Un travail conjoint entre collectivités territoriales et rectorats s'est naturellement institué pour prendre en compte la nécessaire adaptation de nos investissements aux réalités locales, au profit de la réussite des élèves.

Les travaux préparatoires du PPI 2012-2022, en Île-de-France, ont montré que la réussite scolaire (mesurée par l'acquisition d'un diplôme avant sortie du système scolaire) est très diverse territorialement. En témoignent les écarts de taux de scolarisation, les taux de décrocheurs, le taux de lycéens poursuivant leurs études dans les différents territoires, ou encore à un niveau plus fin, la concentration d'élèves issus des classes populaires ou, a contrario, d'élèves issus des classes les plus aisées dans un même établissement.

Dans ce contexte, nous considérons que le développement de grands lycées polyvalents peut être un facteur de plus grande mixité, d'une plus grande diversité d'offre de formation et, partant, de plus grande réussite individuelle et collective des lycéens franciliens. De là, le choix d'une jauge à 1 200 élèves, sensiblement plus élevée que la norme nationale évaluée par la Cour.

Mais les conditions ne sont pas toujours réunies pour réaliser ces grands équipements et le soutien à de petites structures – sans parler des structures de rattachement et de micro-lycées – se trouve également justifié en deçà de la norme générale, notamment compte tenu des profils sociaux des élèves accueillis pour atteindre un niveau de réussite homogène sur le territoire. J'indique ainsi que 115 lycées, soit un quart des établissements franciliens – dont 61 lycées professionnels – accueillent plus de 45 % d'élèves issus de familles défavorisées (alors même que la moyenne régionale est à 29 %).

Par ailleurs, le rapport signale des pratiques de gestion innovantes que la région Île-de-France a engagées et préconise un partage de ces pratiques, sur lequel elle s'est engagée activement. La Cour souligne ainsi notre action de prise en gestion directe et centralisée des contrats de fourniture et de maintenance des installations de

chauffage des lycées. C'est en effet une voie que nous allons continuer de développer sur la gestion des fluides en général et qui est génératrice d'économies significatives.

Enfin, permettez-moi de redire en conclusion la volonté régionale d'une plus intense relation et d'un renforcement des complémentarités de l'action publique en direction des communautés éducatives. En témoigne l'accord et la convention intervenus en novembre 2013 entre les trois académies et la région autour de quatre axes : le développement des internats de la réussite, le développement des usages du numérique, la lutte contre le décrochage scolaire et l'exercice de la citoyenneté.

La région Île-de-France est résolument engagée dans une démarche volontariste en faveur de la réussite des élèves tant dans l'exercice de sa compétence légale, qu'au travers de ses différents dispositifs complémentaires d'aide sociale (notamment tarification au quotient familial des cantines scolaires, gratuité des livres...), d'éveil de la conscience citoyenne ou d'ouverture sur le monde (mobilité internationale, stages en entreprises...).

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL
DE MIDI-PYRÉNÉES**

À la lecture de cette version du rapport, deux points, déjà abordés dans mon courrier du 9 avril dernier, méritent encore commentaire.

Tout d'abord les régions sont à nouveau stigmatisées (chapitre II- II-B-1) pour leur volonté de créer et entretenir un réseau dense d'établissements générateur de surcoûts.

Certes, l'égalité d'accès à la formation sur tout le territoire est un principe auquel nous sommes attachés. Cependant, la région Midi-Pyrénées n'est en rien responsable de la densité du réseau des lycées publics, qui préexistait à leur transfert à la collectivité territoriale. D'ailleurs, aucun des lycées créés depuis la décentralisation ne l'a été avec un objectif de densification du réseau en milieu rural.

On constate ainsi que la relation existant généralement entre la densité de population et la taille des établissements s'imposait à l'État comme elle s'impose aujourd'hui aux régions (la taille moyenne des lycées est de 446 élèves en Midi-Pyrénées, 715 en Alsace pour une densité respective de 64 et 224 h/km²).

En second lieu, il est à nouveau fait mention (chapitre I-III-B-2) de l'absence de définition d'objectifs pédagogiques à l'Ordilib'. Or, j'avais déjà signalé que l'opération Ordilib' ne pouvait, en soi, être assortie de tels objectifs, ce qui aurait supposé la distribution des ordinateurs à tous les élèves ou la mise en place par le rectorat d'une politique obligeant les élèves à disposer d'un PC portable, fourni ou non par la région. Tel n'était pas le cas.

Le reste du rapport a été modifié et tient compte de mes précédentes remarques. Je vous en remercie.

Je tiens enfin à saluer le travail de la Cour, le rapport final comportant de nombreux éléments de réflexion utiles à l'amélioration des politiques éducatives et de l'efficience du lycée par l'État, en concertation avec les régions.