



Papeete, le 25 novembre 2014.

Le Président,

n° 2014-569
Par porteur avec A.R.

Objet : Examen de la gestion de la collectivité de la Polynésie française (politique de l'éducation) pour les exercices 2004 et suivants.

Réf. : Ma lettre n° 2014-495 du 14 octobre 2014.

P.J. : Rapport d'observations définitives de la CTC.

Monsieur le Président,

Par lettre du 14 octobre 2014, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre territoriale des comptes concernant la gestion de la collectivité de la Polynésie française (politique de l'éducation) pour les exercices 2004 et suivants. Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui les concerne, à vos prédécesseurs.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L. 272-48 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport, accompagné de la réponse écrite qu'a fait parvenir à la chambre, dans ce délai, votre prédécesseur.

En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre, auquel doit être jointe la réponse écrite, à l'assemblée délibérante. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Ce rapport devenant communicable à toute personne qui en ferait la demande, dès la première réunion de l'assemblée délibérante postérieure à la notification du présent courrier, je vous serais obligé de bien vouloir m'indiquer à quelle date ladite réunion aura eu lieu.

Je vous précise enfin qu'une copie du rapport d'observations est communiquée au haut-commissaire de la République et au directeur local des finances publiques de la Polynésie française, en application de l'article R. 272-65 du code des juridictions financières.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus distinguée.



Jean LACHKAR
Conseiller référendaire
à la Cour des comptes

Monsieur Edouard FRITCH
Président de la Polynésie française
BP 2551
98713 PAPEETE



**RAPPORT D'OBSERVATIONS
DEFINITIVES**

COLLECTIVITE DE LA POLYNESIE FRANCAISE

Politique de l'éducation

Exercices 2004 et suivants

RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre territoriale des comptes de la Polynésie française a procédé, dans le cadre de son programme de travail, à l'examen de la gestion de la collectivité de la Polynésie française, politique de l'éducation, pour les exercices 2004 et suivants.

Le président de la Polynésie française en fonctions au moment de l'ouverture du contrôle, M. Gaston FLOSSE, ainsi que ses prédécesseurs, MM. Oscar TEMARU et Gaston TONG SANG, en ont été informés par courriers du 5 juillet 2013.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 272-45 du code des juridictions financières a eu lieu le 23 avril 2014 avec M. Oscar TEMARU, ancien ordonnateur, et le 22 avril 2014 avec M. Gaston TONG SANG, ancien ordonnateur.

M. Gaston FLOSSE a, par courrier du 17 avril 2014, informé la chambre que le ministre en charge de l'éducation avait mandat pour le représenter, conformément à ses attributions et à la délégation de pouvoir qu'il a reçue par arrêté n° 3956/VP du 21 mai 2013.

Dans ce cadre, même si cet entretien ne saurait avoir une valeur équivalente à l'entretien préalable prévu à l'article L 243-1 du code des juridictions financières, M. Michel LEBOUCHER, mandaté par le président FLOSSE, a été rencontré le 30 avril 2014.

Le rapport d'observations provisoires arrêté par la chambre le 13 mai 2014 a été notifié par lettres du 28 mai 2014 au président en fonction ainsi qu'à ses prédécesseurs.

Un extrait du rapport a été adressé à M. Stéphane CHALLIER, directeur de l'institut de la statistique de la Polynésie française, pour les observations le concernant.

La chambre a également adressé copie du rapport d'observations provisoires à M. le Haut-Commissaire de la République en Polynésie française et à M. le vice-recteur de la Polynésie française.

M. Gaston FLOSSE le 17 juillet 2014, et M. Stéphan CHALLIER le 2 juillet 2014 ont adressé une réponse.

M. le Haut-Commissaire de la République en Polynésie française et M. le vice-recteur de la Polynésie française ont également transmis leurs observations, respectivement, le 10 juillet 2014 et le 19 juin 2014.

Les éléments ainsi apportés en contradiction ont été pris en compte par la chambre lors de sa séance du 9 septembre 2014.

SYNTHESE DES OBSERVATIONS

L'histoire de la Polynésie française a façonné un système spécifique qui partage la même ambition républicaine que le système national. Ainsi a émergé un modèle original qui, dans le cadre d'une autonomie de plus en plus large, a néanmoins choisi de conserver un système identique au système métropolitain, sous réserve de quelques spécificités.

Les évolutions des systèmes éducatifs n'ont jamais été simultanées. Depuis les années 2000, ce décalage se réduit, sans toutefois totalement disparaître. Ainsi la maternelle des débuts de la III^{ème} République n'a été généralisée en Polynésie qu'en 1977 ; la formation des instituteurs en trois ans ne date que de 1983 ; le secondaire (lycée) ne s'est développé que dans les années 70, et les collèges n'ont été créés dans les îles que dans les années 80 ; enfin, la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans n'est effective en Polynésie française que depuis 1992 alors qu'elle remonte en France à 1959¹.

Il y a au total 233 écoles et 56 établissements secondaires² pour une population scolaire de 74 484 élèves. Les dépenses liées au système éducatif en Polynésie française ont atteint en 2011 près de 67 milliards de F CFP, en légère baisse en 2012, 65,6 milliards de F CFP.

Ce système, assurément encore jeune, est actuellement confronté à de multiples difficultés, en particulier celles de sa gouvernance, et celles découlant de la faiblesse de ses résultats, qui interpellent sur la qualité de la performance du système éducatif de la Polynésie française.

En crise larvée, le système éducatif est en quête de nouvelles dynamiques pour retrouver un équilibre plus performant, notamment en recherchant d'autres relations avec l'Etat et en allouant davantage de fonds au secteur scolaire.

La collectivité de la Polynésie française, le Haut-commissaire et le vice-recteur ont, à quelques réserves près, en réponse aux observations provisoires, fait connaître qu'ils partageaient globalement les analyses et les préconisations de la chambre territoriale des comptes pour améliorer les résultats et les performances du système éducatif polynésien.

1 Sur l'organisation de l'enseignement scolaire

1.1 Un système autonome

En corrélation étroite avec la reconnaissance d'une autonomie élargie du territoire, la compétence en matière d'éducation a été pleinement reconnue à la Polynésie française par le statut de 1984. Auparavant, la loi du 12 juillet 1957 avait transféré la compétence sur le primaire. Puis, les articles 3 et 25 de la loi du 6 septembre 1984 ont acté le transfert complet de l'enseignement scolaire, et habilité le conseil des ministres à créer des établissements scolaires et à fixer les règles et les programmes d'enseignement.

¹ Depuis la loi Jules Ferry du 28 mars 1882, l'instruction était obligatoire pour tous les enfants de 6 à 13 ans. En 1936, la limite d'âge avait même été portée à 14 ans.

² Y compris CJA et CETAD et CED.

Le système polynésien n'en repose pas moins sur les mêmes principes fondamentaux que le système national figurant dans le livre 1 du code de l'Education, aux articles, L 141-1 qui consacre l'organisation d'un enseignement public, gratuit, laïc à tous les degrés, et 151-1 qui reconnaît et protège la liberté d'enseignement, plaçant l'enseignement privé dans des conditions similaires à celles qui prévalent en métropole.

Périodiquement depuis le transfert complet de la compétence sur l'enseignement scolaire en 1984, des chartes décennales ont décliné les principes généraux du système éducatif, identiques à ceux du modèle national, et ont fixé des objectifs à l'horizon de 10 ans. Deux chartes de l'Education se sont ainsi succédé, une première en 1992 puis une seconde en 2011, après une période intermédiaire de 2003 à 2011, où les orientations et les objectifs fixés en 1992 avaient été prorogés en raison des progrès alors constatés, sous réserve de quelques inflexions censées déjà répondre à la faiblesse persistante des résultats.

Ainsi, les objectifs assignés au système scolaire, en retrait par rapport aux objectifs nationaux, sont d'amener 100% de la classe d'âge à un diplôme de niveau V (CAP), et 70 % au niveau du baccalauréat³.

1.2 Un système identique

De cette histoire particulière, a résulté un modèle identique au système métropolitain, sous réserve de quelques spécificités. L'obligation scolaire y est, par exemple, plus précoce, débutant à cinq ans au lieu de six. La Polynésie française a ainsi organisé des formations professionnelles spécifiques au territoire axé sur « la vie dans les archipels éloignés », mais délivrant un diplôme national de niveau V, le CAP-Développement.

En revanche, les programmes d'enseignement en Polynésie française sont des répliques des programmes nationaux, augmentés d'ajouts d'initiative locale : connaissances à acquérir en langues et culture polynésiennes, à la fin des trois cycles de l'école primaire avec quelques notions sur l'histoire et la géographie de la Polynésie française. Les diplômes décernés en Polynésie française par le système scolaire sont des diplômes nationaux, placés sous le contrôle du vice-rectorat.

Les moyens d'enseignement sont présents dans toute la Polynésie française.

On y trouve 175 écoles primaires publiques et 20 privées qui assurent la scolarisation de 37 343 élèves. La géographie particulière de la Polynésie contraint, pour respecter l'accès de tous les enfants à l'école, à implanter de très nombreuses écoles à classe unique pour assurer, par exemple, la scolarisation des enfants des Tuamotu ou des Marquises. Ainsi, les vallées profondes des Marquises, sur l'île de Hiva Oa, encore difficilement accessibles, ont justifié l'ouverture de 5 écoles à classe unique. La commune de Fakarava aux Tuamotu pour un total de seulement 163 élèves scolarisés, en raison de sa configuration en 7 atolls, rend nécessaire l'ouverture de 11 classes, dont l'effectif par classe est parfois de 7 élèves.

Afin d'accueillir une population scolaire⁴ du premier cycle du secondaire de 12 958 élèves dans le public et de 4 548 dans le privé, on trouve 26 collèges d'enseignement général. 12 collèges sont implantés sur l'île de Tahiti, 2 sur Moorea, dont 1 intégrant une classe de seconde à Pao Pao ; 5 aux Iles-sous-le-vent, dont une classe de seconde intégrée au lycée d'Uturoa et une au collège de Huahine. Dans les archipels éloignés, sont localisés 3 collèges aux Tuamotu, 3 aux Marquises, dont 2 classes de Bac pro (Atuona - Hiva Oa, Taiohae - Nuku Hiva) et 2 aux Australes, dont une classe de seconde à Tubuai-Mataura.

³ Objectifs nationaux : 80% d'une classe d'âge au niveau du bac (1989) ; 50 % d'une classe d'âge dans une formation post-bac, 100% titulaires d'une qualification ou diplôme reconnu (2005).

⁴ Dialogue de gestion 2014.

Dans le second cycle du secondaire, pour 6 030 élèves en filière générale et technologique, et 5 277 en filière professionnelle, sont ouverts 11 lycées publics ou privés, dont 8 à Tahiti, 2 dans les Iles-sous-le-Vent et 1 aux Marquises. Il n'y a aucun lycée d'enseignement général public en dehors de l'île de Tahiti. L'enseignement privé est, quant à lui, implanté dans tous les archipels, tout en étant logiquement plus présent dans les Iles-du-Vent où la population scolaire est la plus forte.

Ces facteurs géographiques ont créé des conditions spécifiques rendant plus complexe l'obligation de rattrapage des références nationales, à laquelle l'Etat s'est engagé à apporter son concours. Ce retard n'est pas encore comblé, comme en attestent les résultats enregistrés par le système éducatif, qui restent encore loin de leurs équivalents métropolitains, DOM compris.

1.3 Un système principalement financé par l'Etat

L'Etat en matière d'Education doit à la Polynésie française, collectivité de la République, un niveau d'organisation et de qualité du service public d'enseignement garantissant l'égalité d'accès à l'instruction⁵, à la formation professionnelle et à la culture.

En vertu de la place singulière de la Polynésie au sein de la République et en particulier de sa large autonomie, la responsabilité de l'Etat s'inscrit dans le cadre d'un mode partenarial.

Ce partenariat a consisté d'une part, en la mise à disposition gratuite du nombre d'enseignants ou de non enseignants nécessaires après validation des demandes de la collectivité, et d'autre part, en la participation au financement du système éducatif polynésien.

En ce qui concerne la période plus récente, depuis 2004, deux conventions se sont succédées. Une convention signée en 1999 qui a eu cours jusqu'en 2007, puis la convention du 4 avril 2007, actuellement en vigueur, qui a été conclue pour dix ans, donc jusqu'en 2017.

Deux articles de cette convention ont plus particulièrement une incidence directe sur les relations financières entre l'Etat et la Polynésie française.

Il s'agit de l'article 8 qui règle le régime de la mise à disposition des personnels de l'Education nationale et, l'article 21 qui précise les modalités de la participation financière de l'Etat aux autres dépenses d'éducation⁶, en fonctionnement et en investissement.

Ces dispositions avaient en principe un caractère transitoire. Selon la convention, elles auraient dû depuis 2009 être remplacées par des modalités définitives, dans le cadre d'une dotation globale de compensation (DGC), en ligne avec les dispositions constitutionnelles relatives au financement des charges transférées (article 72.2). En lieu et place, des avenants financiers ont prorogé jusqu'en 2013, année après année, les clauses provisoires, sans pour autant reconduire à l'identique, les dispositions initiales.

Dans ce régime transitoire, les contributions de l'Etat sont demeurées, sous ces diverses formes, essentielles au financement du système éducatif.

⁵ 13^{ème} alinéa du Préambule de la Constitution.

⁶ Autres dépenses de personnel, fonctionnement, crédits pédagogiques, actions culturelles, fonds sociaux, formation initiale des maitres du primaire, subventions pédagogiques, participation à la charge des transports scolaires.

Financement du système éducatif, 2004 à 2012, en MF CFP :

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Financement de la Polynésie	5 765	5 804	6 460	6 420	6 771	6 607	6 139	6 626	5 761
Financements de l'Etat	47 321	47 358	56 863	58 205	59 602	59 227	60 492	60 179	59 808
Financement des communes	872	8	2 463	1 424	947	1 605	-	3	1
Total des financements, secteur éducation	53 957	53 170	65 786	66 050	67 321	67 438	66 631	66 808	65 570

En 2012, les financements de l'Etat⁷ pour le programme « Education nationale » ont atteint 59,8 milliards de F CFP, dont 54,5 milliards de F CFP consacrés à la rémunération des personnels. Depuis 2004, les dépenses du même Etat ont représenté en moyenne 56,3 milliards de F CFP par an. La participation nationale représentait donc 91,3 % des dépenses d'éducation de la Polynésie française.

Le financement propre de la collectivité consacré à la politique de l'éducation n'a représenté qu'une faible part (8%) des besoins nécessaires au fonctionnement du système éducatif en Polynésie française. La contribution nette de la collectivité de la Polynésie française à la mission éducative a ainsi atteint environ 5,8 milliards de F CFP en 2012.

La tendance est cependant à la baisse des dépenses consacrées au système scolaire depuis 2008-2009 (67,4 milliards de F CFP). En 2012, en effet pour la première fois depuis 2006, les participations cumulées de l'Etat et de la Polynésie ont diminué, passant de 66,8 milliards de F CFP à 65,7 milliards de F CFP.

Le tassement des dépenses a été particulièrement sensible en matière de soutien aux constructions scolaires, pour lesquelles de 2004 à 2012, l'Etat et la Polynésie ont consacré par an, respectivement, 536 millions de F CFP et 477 millions de F CFP. En 2012, un effort de plus de 2,6 milliards de F CFP a dû finalement être consenti dans le cadre du Contrat de projets (2008-2013) pour financer dans le premier degré d'urgentes opérations de rénovation.

2 Un système en grande difficulté

2.1 Des difficultés de gouvernance et de gestion

Le partenariat pourtant codifié, notamment par la convention du 4 avril 2007, n'empêche pas des relations devenues quasi antagonistes entre les services de la Polynésie et ceux du vice-rectorat.

Plusieurs causes sont à l'origine de cette évolution négative.

En premier lieu, a très certainement joué la relative opacité qui a caractérisé les relations entre l'Etat et la Polynésie française, aux antipodes de ce qui avait été prévu par la convention. Ainsi, des comptes rendus trop succincts ou tardifs, des explications également tardives apportées par les services, des contrôles insuffisants en matière d'adéquation des emplois aux besoins vérifiés avant 2010, ont, peu à peu, contrarié les relations partenariales.

La gouvernance du système a aussi été perturbée par une mise en application complexe de la convention.

Des dispositions, qui se sont révélées parfois insuffisamment précises, ont donné lieu à des interprétations divergentes du rôle et des prérogatives des deux services dans la gouvernance du système.

⁷ Chaque année, les services du Haut-commissariat publient un tableau des dépenses de l'Etat en Polynésie française. Ce document détaille, par programme, les contributions directes ou indirectes de l'Etat sur le territoire.

L'étendue de l'autonomie polynésienne a été parfois mise à mal par des pratiques qui s'éloignent de la coopération prévue dans la convention, notamment en ce qui concerne le libre choix des enseignants mis à disposition de la Polynésie, où parfois les prérogatives de l'administration d'accueil ne sont pas suffisamment respectées. A l'inverse, l'expertise technique de l'Etat a été trop souvent mise de côté, comme en matière de formation continue des enseignants par la Polynésie française. De même, les clauses prévoyant des comptes rendus d'exécution pour les opérations d'équipement ou d'investissement, ou concernant l'utilisation des dotations d'emploi, ont certaines années été ignorées ou mal satisfaites.

L'absence d'action effective du comité de suivi, co-présidé par l'Etat et le Pays, a aussi ajouté aux difficultés d'application de la convention partenariale.

En définitive, des relations antagonistes ont peu à peu supplantées le partenariat codifié par la convention.

En second lieu, la gestion du système éducatif ne repose pas sur des bases réglementaires solides en raison du caractère lacunaire du cadre normatif. De fait, les services polynésiens ne parviennent pas à assurer une production normative de qualité. Ainsi, par exemple, les établissements publics territoriaux d'enseignement (EPT) ne disposent pas d'une codification de la réglementation applicable en Polynésie française, créant des zones au droit incertain où souvent sont utilisés des textes métropolitains à l'applicabilité pourtant inadaptée (ex : les dépenses avant ordonnancement - DAO).

Le pilotage du système éducatif est défectueux. Il est notamment déconnecté de toute vision prospective. La politique éducative s'est, à cet égard, trop longtemps limitée à la définition de grandes orientations exprimées dans les Chartes de l'Education. Sa récente déclinaison depuis 2011 dans un projet d'actions quadriennal reste encore éloignée de l'expression concrète et programmée d'une politique scolaire.

Les outils nécessaires au pilotage sont en cours de mise au point, la mise en commun des informations sur le fonctionnement du système éducatif restant encore une source de difficulté. De fait, le ministère polynésien de l'Education n'est pas à ce jour parvenu à se doter de services administratifs en mesure de lui fournir les outils utiles à la gestion éclairée du système scolaire. La continuité dans le pilotage et le suivi de la performance entre le primaire et le secondaire n'existe pas alors qu'il est considéré par tous les experts consultés⁸ comme essentiel pour l'amélioration des résultats. La direction de l'enseignement primaire (DEP) et la direction de l'enseignement secondaire (DES) ne produisent pas, de manière régulière, des informations et des indicateurs statistiques pertinents et fiables, alors qu'elles disposent de bases élèves comparables à celles constituées en métropole.

Ces diverses lacunes et carences ont entretenu dans le système éducatif une gestion trop bureaucratique, qui s'est révélée peu orientée vers le pilotage stratégique des politiques publiques.

En définitive, le système scolaire apparaît en quête d'une cohérence stratégique qui lui permettrait de mettre en œuvre, avec efficacité, les principes et les objectifs de la dernière Charte de l'Education d'août 2011, notamment celui de la réussite de tous les élèves.

⁸ Rapport IGEN 2007 et 2013.

2.2 Des difficultés en termes de performance scolaire

A l'instar du modèle national, la réussite de tous les élèves est placée au centre du système éducatif polynésien, or le système scolaire ne parvient pas à résoudre les difficultés posées par l'inégalité des conditions sociales des élèves :

- le baccalauréat général reste l'apanage des élèves issus des catégories socio-professionnelles (CSP) supérieures ;
- la déscolarisation précoce, dès la 5^{ème}, qui touche en majorité les élèves issus de milieux modestes, s'aggrave, et atteint un niveau quatre fois plus élevée qu'en métropole ;
- les inégalités devant l'école ne régressent plus depuis dix ans.

A tous égards, la performance du système éducatif est ambivalente. Le progrès général par rapport aux décennies précédentes paraît freiné par des difficultés persistantes dues à la faiblesse des formations de base, à l'ampleur de la déscolarisation précoce et aux inégalités face à l'éducation provoquées par l'isolement des archipels éloignés (Tuamotu, Gambier, Australes et Marquises).

S'y ajoutent des difficultés spécifiques pour s'approprier le français, langue des apprentissages scolaires, dans un univers qui reste encore largement baigné par les langues polynésiennes, notamment dans les archipels éloignés ou parmi les populations les moins favorisées.

Ces résultats en demi-teinte interrogent d'autant plus sur la performance du système qu'ils ont été obtenus avec le maintien des moyens d'enseignement au-delà de ce qu'aurait normalement autorisé le nombre d'élèves, en particulier dans le primaire.

Lorsqu'ils sont évalués dans le cadre du protocole national, les résultats sont nettement en deçà des résultats nationaux : inférieurs en moyenne de 40% en français et de 48% en mathématiques. Ils sont donc bien en dessous des exigences du socle de compétences et de connaissances fixé par la Charte de l'Education de 2011. En CE1, les taux de réussite en français et en mathématiques dépassent à peine 40%, et n'atteignent 50% qu'à Papeete (51%, 48%), à Raiatea (61%, 60%) et Maupiti (64%, 49,5%). En CM2, les résultats aux évaluations permettent des constats similaires.

Ces résultats du primaire sont inquiétants, parce qu'ils augurent mal de l'avenir.

Plusieurs autres résultats renforcent l'ambivalence de la performance.

Sur le plan pédagogique, les résultats de la Polynésie, étalonnés selon la méthodologie nationale, sont ceux « *d'une vaste ZEP⁹* ». Seuls font exception deux lycées et collèges et quelques écoles du centre-ville de Papeete, où sont concentrés les meilleurs élèves et souvent, les meilleurs professeurs.

Les flux d'élèves se dirigent vers un lycée général et technologique que pour la moitié des cohortes, de plus, les élèves de la filière générale diminuent. Par ailleurs, la filière professionnelle est surabondante, malgré une offre essentiellement tournée vers le tertiaire dont les débouchés sont désormais limités.

Le suivi de la cohorte formée par les enfants qui sont entrés en CP en 2000-2001, qui a achevé son parcours scolaire en 2012, en passant le baccalauréat est, à cet égard, particulièrement édifiant. Ils étaient 5 712 au CP, 5 240 en 6^{ème}, 2 105 en 2nd GT et 1 927 en 2nd PRO, 1 615 bac GT et 1 329 au bac PRO. Le taux d'accès au baccalauréat général dans une classe d'âge est d'environ 16,5%, soit le niveau métropolitain de 1970 ; le taux d'accès au bac technologique est d'un niveau comparable, 15,5% alors que le taux d'accès au bac professionnel approche d'un point celui de 2011 en métropole (19%).

⁹ Rapport IGEN novembre 2007.

La performance actuelle de la Polynésie est donc, tous bacs confondus, du niveau de celui de la métropole de 1992. Le retard scolaire de la Polynésie est donc d'environ 20 ans, soit l'équivalent d'une génération. Le rattrapage, incontestable depuis les années soixante-dix, est donc loin d'être achevé.

En réalité, encore aujourd'hui, le système est dépendant de règles et de comportements qui obéissent essentiellement à une logique d'orientation par l'échec scolaire, laborieuse dans ses méthodes et ses résultats. Sous-dimensionnée et sous-estimée, l'orientation scolaire n'utilise les outils nationaux (AFFELNET) que depuis 2011. Cette modernisation des outils, pour être pleinement efficace, doit aussi être associée à l'instauration d'une logique d'orientation davantage fonction de l'intérêt et des motivations de l'élève.

Le système éducatif produit beaucoup trop de sorties sans diplôme pour être vraiment efficace. Les élèves quittant l'école sans aucune qualification sont beaucoup trop nombreux. Ces sorties sèches, très élevées, frappent d'abord les élèves nés dans les archipels éloignés et ceux issus des CSP défavorisées.

En 2013, le nombre d'élèves sans diplôme, ni qualification était estimé à 2181, ce qui représente environ 40% des élèves entrés en CP. Ce nombre est en régression par rapport aux générations précédentes, mais continue de situer la Polynésie française en dessous de la performance de la France au début des années 80 (30%), et bien loin de l'objectif de Lisbonne (2000), moins de 10%.

Cette faible performance marque encore profondément la société polynésienne.

Au recensement 2012 de l'institut de la statistique de la Polynésie française (ISPF), dans la population de plus de 15 ans soit 202 825 personnes, étaient dénombrées 62 927 personnes sans diplôme et 21 915 ayant un diplôme inférieur au BEPC. En 2007, ces chiffres étaient très proches pour une population légèrement inférieure de 192 176 : 62 302 et 25 163. Ces constats montrent combien est prégnante la sous qualification en Polynésie française.

Au terme de l'obligation scolaire, les tests passés à la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) devenue journée défense et citoyenneté (JCD) par les jeunes gens de 17 ans et plus, confirment la forte résistance de l'illettrisme, absolu ou relatif. Le pourcentage des jeunes détectés en difficulté de lecture s'élève en effet, à plus de 40%, et cette proportion ne régresse pas depuis plusieurs années. A titre de comparaison, la proportion aux mêmes tests en France, DOM compris, est de 9,6% de jeunes en difficulté de lecture, dont 4% d'illettrés.

Le système éducatif est aussi « *profondément inégalitaire* ». Cette caractéristique du système éducatif national¹⁰, est ici très amplifiée.

Les inégalités scolaires en Polynésie française sont bien plus fortes qu'en métropole. Le système polynésien n'est pas parvenu à les endiguer, de sorte que la situation qui prévalait il y a dix ans est toujours d'actualité aujourd'hui, en dépit des progrès d'ensemble constatés.

Les raisons qui expliquent ce relatif échec sont en partie budgétaires. En effet, les crédits n'ont pas été dégagés en quantité suffisante par la Polynésie pour assumer par exemple ses responsabilités en matière d'entretien et de construction ; les allocations de crédits auraient pu être accrues et, comme le constate tous les rapports officiels depuis dix ans, le pilotage stratégique du système aurait pu être plus efficace.

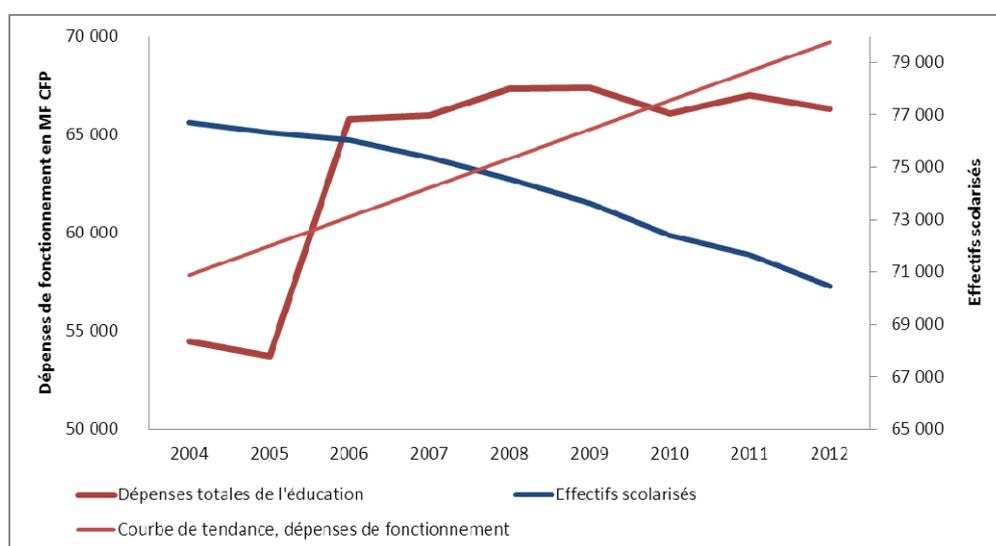
¹⁰ Rapport thématique Particulier (RPT) Cour des Comptes, l'Education nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves mai 2010.

Mais la performance très relative du système éducatif par rapport à l'objectif de la réussite de tous les élèves, est sans aucun doute dû à la transparence lacunaire entretenue par les acteurs sur la situation réelle de la Polynésie française.

2.3 Des difficultés en termes financiers

Dans le cadre du partenariat Etat-Polynésie française, les mises à disposition d'enseignants et les participations financières sont en principe proportionnées aux effectifs scolarisés.

De 2004 à 2012, les dépenses de l'éducation et les effectifs scolarisés ont suivi une évolution inverse. Alors que les dépenses n'ont pas cessé d'augmenter, les effectifs scolarisés ont diminué de 8%, ce qui représente une baisse de 6 243 élèves.



Cette évolution favorable à la Polynésie conduit l'Etat à remettre en cause depuis 2010 les moyens en personnel enseignants alloués. Dans le primaire le P/E¹¹ de la Polynésie 6,2 contre 5,3 en métropole, et contre 5,7, moyenne des DOM, correspond à un différentiel de 277 emplois.

Etant considéré que la Polynésie française, par ses caractéristiques physiques et humaines, notamment le nombre élevé de classes uniques en raison de sa géographie, doit être davantage comparée à des académies françaises à dominante rurale et contrainte sociale forte. Les constats sont inverses dans le secondaire où les moyens d'enseignement sont légèrement sous-dimensionnés, notamment par rapport à la croissance de la filière menant au baccalauréat professionnel.

De fortes difficultés existent aussi en matière d'infrastructures scolaires, même si les écoles, les collèges et les lycées peuvent être considérés en nombre globalement suffisant, à quelques unités près, notamment sur l'île de Tahiti où la concentration démographique s'accroît.

¹¹ Rapport entre le nombre d'enseignant (P) et les élèves (E).

Entre 2004 et 2012, l'effort annuel d'investissement a été très variable, en moyenne de 1,8 milliard de F CFP. Mais ce chiffre masque des extrêmes : plus de 3 milliards en 2006 et 2009, 1 milliard en 2005, et seulement 676 millions en 2012. Il en a résulté, à raison des ajournements récurrents des travaux et des achats, une détérioration progressive du parc immobilier et une obsolescence accélérée des équipements pédagogiques.

En ce qui concerne le premier degré, les communes ont pu bénéficier des financements du fonds intercommunal de péréquation (FIP) jusqu'en 2009. Les contributions du FIP ont atteint une moyenne de 1,2 milliard de F CFP entre 2004 et 2009. Mais depuis 2010, les investissements dans les constructions scolaires du primaire sont interrompus, sauf peut-être quelques projets peu nombreux portés entièrement par les communes, faute de financement du FIP.

En ce qui concerne le second degré, le financement des investissements a été prévu à l'article 21 de la convention de 2007. La participation de l'Etat y a été fixée budgétairement à 1,2 milliard de F CFP (10 M€) en autorisation d'engagement dès l'origine et jusqu'en 2009. Mais dès 2010, l'enveloppe budgétaire a été remise en cause et conditionnée par l'Etat : d'une part, 418 MF CFP (3,5 M€) ont été fléchés pour des investissements au titre de la sécurité, et d'autre part, l'ouverture des autorisations d'engagement a été prévue en fonction des projets présentés par la collectivité, dans la limite de 776 MF CFP (6,5 M€). De fait, l'engagement annuel de l'Etat à hauteur de 1,2 milliard de F CFP (10 M€) a donc été remis en cause à cette date.

Les consommations de crédit d'investissement n'ont pas été en phase avec la programmation budgétaire. De 2007 à 2009, les autorisations d'engagement n'ont jamais atteint les sommes budgétées. Et depuis 2010, les autorisations d'engagement ont été limitées au plafond des investissements de sécurité (418 MF CFP en 2010 et 270 MF CFP en 2011).

Crédits engagés et crédits consommés sur convention, de 2007 à 2012, en MF CFP :

	2 007	2 008	2 009	2 010	2 011	2 012	Total
Autorisations d'engagement	1 116	674	447	418	270	-	2 925
Crédits de paiement	-	88	416	297	298	597	1 696

Au total, le financement du système éducatif se trouve donc depuis 2009 confronté à la difficulté croissante éprouvée pour réunir le niveau de ressources suffisantes, nécessaire aux infrastructures scolaires comme à celui des rémunérations.

Cette situation difficile, nécessitant des financements accrus, se trouve au surplus aggravée par le manque de transparence que la Polynésie française a laissé s'installer dans les relations financières avec l'Etat, à l'image de celles que le ministère polynésien a entretenues avec le vice-rectorat entre 2004 et 2012.

3 Le système scolaire requiert de nouvelles dynamiques

Pour surmonter cette situation de crise larvée, et tendre efficacement vers les objectifs de la Charte de 2011, la collectivité de la Polynésie française ne doit plus différer une remise à plat objective de son système scolaire.

Face à une progression de plus en plus ralentie des résultats scolaires, aux difficultés récurrentes de l'enseignement primaire, une reconsidération profonde de la politique scolaire doit être entreprise, sauf à accepter que l'objectif fixé par la Polynésie de la réussite de tous les élèves, ne résiste pas aux déterminismes socio-économiques.

En particulier, de nouvelles dynamiques doivent être initiées touchant à la gouvernance générale, aux modalités de financement et d'allocations de moyens aussi bien qu'aux éléments constitutifs de la performance éducative.

Cette refondation ne doit pas pour autant échapper à la collectivité de la Polynésie française, titulaire de la compétence exclusive sur le système scolaire, et qui peut et doit définir sa propre stratégie pour parvenir à l'objectif de la réussite de tous les élèves qu'elle a elle-même fixé jusqu'en 2022. En contrepartie, le système éducatif polynésien doit, évidemment, se soumettre en toute transparence au contrôle évaluatif a posteriori de l'Etat.

3.1 Une refondation de la gouvernance

Les difficultés du système éducatif viennent en grande partie du fonctionnement défectueux du partenariat Etat-Polynésie française. La cause est avant tout structurelle, et provient de la coexistence qui s'avère problématique d'un vice-rectorat avec les services éducatifs de la Polynésie française, direction des enseignements primaires (DEP) et direction des enseignements secondaires (DES).

Cette difficulté fondamentale a longtemps été aggravée par l'existence de deux services distincts traitant des questions éducatives en Polynésie, la DEP et la DES.

En raison de cette double partition, le système éducatif a peiné pour trouver l'unité nécessaire à l'efficacité de son action. Tous les rapports d'experts, ont constaté que ce double cloisonnement des services auquel a conduit le mode d'organisation, avait été préjudiciable aux résultats scolaires. La création d'un ensemble unique placé sous une direction unique paraît être l'alternative adaptée aux situations de blocage qui ont mis, et mettent encore, en difficulté le système éducatif polynésien et son pilotage.

Aussi, la récente création d'une direction générale de l'éducation et des enseignements (DGEE), le 12 juin 2014, constitue une première réponse aux difficultés de gouvernance. Mais cette fusion de service, aussi indispensable soit-elle, ne répond qu'à une partie du problème.

Des modifications de l'environnement technique doivent aussi accompagner la fusion : les systèmes d'information doivent en particulier être unifiés. L'existence de deux systèmes d'information ni compatibles entre eux ni avec le système d'information du vice-rectorat engendre beaucoup de difficultés et la future configuration, en même temps qu'elle deviendra unique, devra privilégier aussi une très forte compatibilité avec le système national.

Au regard de la confusion et du degré de conflictualité entre les services qui ont trop souvent prévalu, surtout depuis 2007, la création d'une direction des services associant les services du vice-rectorat et ceux de la Polynésie doit être très rapidement mise à l'étude.

C'est le souhait commun du vice-rectorat et du président de la Polynésie française exprimé dans leurs écrits du 19 juin et du 17 juillet 2014.

Cette direction unique serait dirigée par un haut-fonctionnaire de l'Education nationale (IGEN ou équivalent), détaché auprès de la Polynésie française selon des modalités fixées par le texte constitutif de la direction unique. Elle serait placée sous l'autorité du seul ministre de l'Education en Polynésie française, le directeur du service conservant cependant ses fonctions de vice-recteur, pour l'exercice des seules prérogatives de l'Etat (gestion des carrières et collation des diplômes).

Ainsi, serait levée toute ambiguïté sur le circuit de décision en matière d'Education.

A cette fin, la convention partenariale devra être plus précise. Quatre points méritent particulièrement d'être traités dans la prochaine convention, qui pourrait d'ailleurs débuter dès 2016 :

- description détaillée du rôle des deux partenaires (au besoin dans des annexes) ;
- mention des principes sur lesquels reposerait la nouvelle organisation regroupant les services du vice-rectorat et ceux de la Polynésie, en particulier les liens de subordination de l'IGEN, chef de service mis à disposition de la Polynésie, et par ailleurs vice-recteur ;

- gratuité de la mise à disposition stipulée par référence à une loi l'autorisant pour tenir compte des contraintes liées à la loi du 2 février 2007 relative à la modernisation de la fonction publique ;

- rappel des obligations de contrôle par l'Etat de l'emploi des fonds publics.

Enfin, le dialogue de gestion qui décide de l'allocation des moyens à la Polynésie française doit évoluer vers plus de transparence, dans la continuité du mouvement observé depuis 2013. Après les errements d'avant 2010, un calendrier et une méthode sont maintenant substitués aux contacts informels avec les chefs de bureau qui préexistaient. Le dialogue de gestion se déroule sur l'année entière et associe en amont les services de la Polynésie française et le vice-rectorat. Il est soumis aux réunions techniques de droit commun et au même processus d'arbitrage. Il est encore sujet à des discussions difficiles entre les deux parties, en raison notamment d'une information encore insuffisamment partagée. En tout état de cause, le dialogue de gestion restauré a ainsi permis un ajustement progressif des postes depuis 2010.

La surveillance stratégique du partenariat a été confiée dans la convention du 4 avril 2007 au comité de suivi co-présidé par le président de la Polynésie française et par le Haut-commissaire. Ce système n'a toutefois pas fonctionné, bien que nécessaire et indispensable. Son rôle pourrait même être renforcé afin de créer une nouvelle dynamique autour des questions éducatives.

La question du contrôle de l'emploi des fonds publics doit quant à elle, être réévaluée, par un renforcement des contrôles a posteriori notamment, car comme le rappelait la Cour des comptes dans son rapport public de 2008, « *quelle que soit le degré d'autonomie accordé à la Polynésie française, les fonds qu'elle utilise restent soumis aux contrôles qui s'imposent à tous les organismes publics* ».

3.2 Une révision des relations financières

Dans le cadre du partenariat noué entre l'Etat et la Polynésie française, le financement de la compétence transférée incombe à la Polynésie, qui reçoit des mises à disposition gratuites de personnels, ainsi que des participations financières, qui ont vocation à terme à se transformer en une dotation globale de compensation, dans les conditions prévues à l'article 72.2 de la Constitution et précisées dans la loi organique du 27 février 2004 modifiée.

Ce système a sans doute maintenant atteint ses limites.

La charte de l'éducation de 1992 et celle de 2011 placent, dès leurs articles premiers, l'éducation comme « *la priorité de la Polynésie française* ». La convention de 2007 en reprend implicitement le principe.

Plus fondamentalement, la politique éducative est une priorité revendiquée par la Polynésie française et ses dirigeants. Elle est présentée comme un fort facteur de cohésion sociale, de bien-être et de développement durable. Mais au-delà des écrits et des déclarations d'intention, l'éducation n'a jamais été dans les faits la priorité budgétaire de la collectivité.

La convention du 4 avril 2007 a posé, dans le cadre d'un dispositif transitoire, le principe d'une compétence financée par la Polynésie française avec la participation de l'Etat, en attendant l'instauration d'une dotation globale de compensation (DGC).

Dans ce cadre, et plus particulièrement aux termes de l'article 21 de la convention, l'Etat est appelé largement à participer alors même que la Polynésie française à la responsabilité d'assurer les dépenses de fonctionnement, d'équipement, de construction, de maintenance, de sécurité et de reconstruction des établissements scolaires du second degré. Ainsi, a-t-elle assumé moins de 10% des dépenses d'éducation, laissant s'installer un sous-financement cumulé estimé à 20 milliards de F CFP. La priorité à l'Education n'a en fait pas résisté aux difficultés budgétaires de la Polynésie en 2009-2010.

Le système a conduit en particulier à sacrifier les investissements dès lors que la collectivité n'a pas été en capacité de prendre le relai de leur financement à partir de 2009.

En outre, toutes choses égales par ailleurs, la projection du coût/élève à dix ans confirme la tendance à la hausse des dépenses d'éducation. Cette prospective établie sur la base des coûts enregistrés, intègre une croissance du coût par élève scolarisé estimé à 5 % par an, représentant les dépenses de financement de la remédiation et de l'investissement résultant de l'état du système. Selon ces hypothèses, le coût par élève scolarisé pourrait atteindre près de 1 500 000 F CFP (12 600€) en 2022 pour 70% des élèves accédant au baccalauréat, alors qu'en 2012, il a été estimé à seulement 930 500 F CFP (7 797€).

Des raisons économiques autant que juridiques, la mise en conformité avec l'article 72.2, incitent donc à l'adoption de nouvelles modalités de participation au financement de la compétence transférée.

En outre, les responsabilités qui échoient désormais aux communes, notamment depuis 2004, rendent nécessaire de nouvelles règles de financement de leur compétence en matière de fonctionnement et d'infrastructures primaires.

Aussi, le système de financement de l'Etat doit évoluer vers une dotation globale de compensation (DGC), et les communes doivent obtenir de la collectivité centrale, la garantie de financements en rapport avec les compétences qu'elles exercent.

La mise en place de la DGC est au demeurant tenue de suivre les règles définies par la loi organique. Les modalités de transfert de compétences à la collectivité de la Polynésie française ont en effet été définies au titre II, article 59.5 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Il n'y a donc pas lieu de rechercher d'autres modalités que celles énoncées par la loi organique.

Dans ce contexte, les charges de personnel de l'Education Nationale mis à disposition de la Polynésie française peuvent rester à l'écart de cette évaluation financière, leur principe restant gouverné par celui de la mise à disposition globale et gratuite, dans la continuité des dispositions organisées par l'article 8 de la convention du 4 avril 2007.

C'est une position alternative qui garantit au personnel mis à disposition un suivi de carrière par le ministère de l'éducation nationale. Sur le plan budgétaire, la masse salariale pourrait continuer à être traitée hors dotation ; le mandatement des rémunérations continuerait d'être effectué par les services du Haut-commissariat, et le paiement par la direction locale des finances publiques.

Enfin, la chambre a constaté que le financement des infrastructures, des équipements et du fonctionnement des écoles primaires ne peut pas reposer sur les financements dont disposent actuellement les communes.

L'historique des financements des infrastructures scolaires par le fonds intercommunal de péréquation (FIP) montre en effet les limites du système actuel, qui n'a pas réussi à garantir une répartition optimale et pérenne des financements sur l'ensemble du territoire.

Ainsi, dès 2010, faute de crédit suffisant, le FIP n'a plus financé les infrastructures scolaires communales, et le relais du financement pris par le contrat de projets en 2012 ne produira ses premiers effets au mieux qu'en 2014.

A la différence de leurs homologues métropolitains, les communes ne disposent en effet d'aucun levier fiscal. Elles ont désormais besoin de ressources à la mesure de leurs compétences. A cette fin, une garantie de ressources aux communes par la collectivité centrale paraît indispensable.

Un système de fiscalité partagée, à travers le FIP, et garanti devrait mettre les communes en capacité d'élaborer un plan d'investissement à moyen et long terme, permettant un maintien optimal des infrastructures scolaires.

Par ailleurs, une clarification des règles d'octroi du forfait d'externat des communes aux écoles publiques et privées est également nécessaire, pour garantir le principe d'une égalité de traitement, et surtout respecter la règle jurisprudentielle selon laquelle, les versements au privé ne doivent en aucun cas être supérieurs à ceux destinés au public.

3.3 Une performance scolaire au service de la réussite de tous les élèves

L'éducation est effectivement un bien précieux qui s'inscrit dans les priorités de la collectivité, mais elle a un prix. La performance est désormais globale. Elle comporte deux volets ; les résultats par rapport aux objectifs fixés, d'une part, et de l'autre, la maîtrise générale des coûts du système scolaire.

Dès lors, rendre la dépense éducative plus efficace en termes de résultat est indissociable d'une recherche d'efficience.

C'est bien l'orientation souhaitée par la Charte de l'Education d'août 2011, mais malgré cette impulsion, le système scolaire peine à s'inscrire dans cette démarche.

Une action résolue sur trois leviers paraît, en dernière analyse, susceptible d'améliorer sensiblement la performance éducative. Elle concerne l'organisation, l'action de l'enseignant et les moyens alloués.

La dépense scolaire doit d'abord devenir plus efficace, ce qui implique des progrès dans l'organisation.

En premier lieu, l'action réformatrice doit toucher les fonctions support en éliminant les dépenses inutiles, en révisant par exemple, les subventions en matière de transport scolaire, en modulant la gratuité des transports terrestres et en réduisant par exemple la prise en charge gratuite pour les distances de zéro à trois kilomètres.

En second lieu, il convient de poursuivre l'ajustement des moyens d'enseignement aux besoins, en diminuant en priorité le nombre élevé d'enseignants qui n'enseigne pas à celui qui est strictement nécessaire, en continuant l'ajustement des postes dans le primaire afin de suivre la baisse des effectifs scolarisés sans contrarier toutefois ni les actions de remédiation indispensables, ni le renforcement du préélémentaire, ni la mise à niveau des équipes de remplacement.

En troisième lieu, les initiatives pédagogiques doivent être auditées et confirmées uniquement en cas de bons résultats, et au contraire abandonnées s'ils s'avèrent insuffisants. Ainsi, des dispositifs efficaces comme par exemple le renforcement du cycle 2 n'aurait pas été abandonné faute de crédits et de postes, alors même que les résultats étaient bons. En revanche, les dispositifs qui ne s'avèreraient pas concluants, seraient destinés à être fermés.

La gestion des ressources humaines doit, en outre, être renouvelée pour surmonter des difficultés récurrentes.

Pour le primaire, la ressource enseignante est constituée à plus de 90% par des personnels originaires de Polynésie française.

Ce corps a été recruté en majorité dans les années 70, souvent au niveau du brevet élémentaire. Depuis dix ans, le niveau de qualification a sensiblement progressé. Les enseignants titulaires du seul brevet sont pour beaucoup partis à la retraite, il n'en reste aujourd'hui qu'une proportion de 13%, contre 31% en 2004.

L'affectation prioritaire des enseignants les plus diplômés dans les écoles où les élèves ont le plus de besoins, notamment à la sortie d'école, est une réponse possible au problème posé en application du principe que dans le primaire comme dans le secondaire, les meilleurs enseignants doivent être devant les élèves connaissant le plus de difficultés.

Dans le secondaire, la rotation des enseignants touche 50% des postes. Les séjours sont de deux ans, renouvelables une fois. Ils suivent le régime du décret de 1996. Ce système présente l'avantage de ne pas figer le corps enseignants en permettant à intervalle régulier un renouvellement des pratiques.

Pour permettre aux enseignants de donner leur pleine mesure, un allongement de la durée du séjour serait cependant un moyen de réinvestir l'expérience acquise durant les deux premières années, sur quatre ans au lieu de deux.

En outre, l'efficacité de la formation des maîtres doit être renforcée.

Dans le primaire, il convient de mettre un terme aux conditions dérogatoires de recrutement des professeurs des écoles, la création du corps de professeur des écoles (2003) n'ayant pas entraîné d'alignement des modalités de recrutement : « mastérisation » écartée par décret, et épreuves spécifiques ajoutées (reo ma'ohi, histoire et géographie de la Polynésie française).

Par ailleurs, la formation des professeurs du secondaire, pourtant assurée dans des conditions du droit commun à l'IUFM, dans le cadre de préparations organisées à l'université au sein de master ne donne pas entière satisfaction.

Les résultats aux concours nationaux, public ou privé, sont modestes. Les taux de réussite variant de 5 à 19 %, sont en moyenne d'environ 10%. Depuis 2009, il n'y a eu par exemple aucun lauréat à l'agrégation, 33 au CAPES externe et 14 au CAPES interne, toutes disciplines confondues.

La formation initiale doit être globalement révisée, parce que les exigences d'amélioration des résultats scolaires passent d'abord, selon les experts consultés, par une amélioration du niveau général des enseignants du primaire.

Si par attrition naturelle, les enseignants les moins bien formés, vont bientôt sortir de l'activité, un effort de mise à niveau des conditions de recrutement doit compléter ce mouvement, sous peine de faire perdurer les conditions objectives des difficultés signalées.

A cette fin, la « mastérisation » du recrutement des professeurs des écoles ne doit pas être plus longtemps différée.

La création de l'école supérieure du professorat et de l'éducation¹² (ESPE), destinée aux enseignants du primaire et du secondaire, chargée de la nouvelle formation professionnelle des enseignants et de l'ensemble des professionnels de l'éducation est une opportunité à saisir pour améliorer la formation initiale des personnels.

En matière de formation continue, les résultats ne sont pas suffisants. Les plans de formation conçus par la Polynésie française ne sont en effet pas assez concertés avec les inspecteurs pédagogiques (IPR) du vice-rectorat, dépositaires de la compétence technique en la matière.

¹² Ces établissements, intégrés à l'université, ont pour mission de donner une formation à la fois théorique et pratique aux élèves et aux stagiaires, leur permettant d'entrer progressivement dans le métier d'enseignant et d'acquérir une culture commune.

Il est donc urgent de repenser la formation continue des enseignants, en restaurant l'action déterminante des inspecteurs pédagogiques. Cette question paraît essentielle pour combler rapidement les retards de la Polynésie française, en matière de formation des maîtres.

Le desserrement des déterminismes sociaux demeure fondamentalement la condition de la réussite de tous les élèves qu'ambitionne la Polynésie française.

Le nombre d'élèves qui se trouve en situation d'échec scolaire patent ou potentiel est très élevé.

Le système éducatif polynésien requiert donc une augmentation très forte des remédiations mises en œuvre pour lutter contre l'échec scolaire.

Cela passe d'abord par la formulation d'une stratégie claire, lisible et évaluable à laquelle, l'Etat se dit prêt à participer pour peu qu'elle réponde aux critères de lisibilité et de clarté exigés dans tous les autres territoires de la République.

Ainsi, la Polynésie française n'a pas correctement mis en œuvre la politique dérogatoire des ZEP.

Il n'existait, avant la réforme de l'éducation prioritaire de 2013, qu'une seule ZEP à Faa'a, au collège et au lycée professionnel, au statut d'ailleurs mal défini¹³, cette ZEP n'ayant jamais fait l'objet des déclarations et des procédures requises auprès de l'Etat. Pour autant, s'agissant de l'allocation des moyens, il s'agissait bien d'une ZEP à part entière¹⁴.

Dans l'ensemble, la méthode qui a prévalu en Polynésie française a été critiquable : les situations sociales dégradées sur le territoire ont été prises en compte dans l'allocation des moyens d'enseignement de manière informelle, sur une base essentiellement déclarative de mise en œuvre de dispositifs de remédiation adaptés.

Or, la Polynésie française s'apparente en réalité à une vaste ZEP, ce qui avait pourtant été remarqué dès 2007 dans des rapports officiels.

Depuis la réforme de 2013, la Polynésie française s'est efforcée de s'inscrire dans la politique nationale de relance de l'éducation prioritaire en définissant des réseaux d'éducation prioritaire (REP et REP+). Elle a ainsi demandé sur la base de critères sociaux que 12 réseaux d'éducation prioritaire (REP+) soient reconnus afin d'obtenir des moyens supplémentaires correspondants. Mais, faute d'avoir pu définir une politique plus précise en matière de remédiation s'appuyant notamment sur des outils et des dispositifs répertoriés et éprouvés¹⁵, il serait tout au plus, envisagé de reconnaître un seul REP+ à Faa'a en 2014, et d'envisager la création éventuelle de 11 REP à la rentrée 2015.

Des politiques d'accompagnement plus performantes doivent ensuite mieux répondre aux besoins de la Polynésie. La géographie impose à l'élève habitant dans un archipel éloigné une séparation familiale au cours de sa scolarité. Le plus fréquemment, cette séparation survient à l'entrée du collège, à l'âge de 11 à 13 ans.

Aussi, la fixation d'un âge-cible, en deçà duquel la séparation est impossible pourrait donner une base à la gestion des moyens d'enseignement. L'âge de 14 ans ou la fin de 5^{ème}, pourrait être utilisé à cette fin. Un nouveau déploiement des classes pourrait dès lors être envisagé et priorisé.

La lutte contre les déterminismes sociaux et culturels passe enfin par des choix budgétaires plus forts.

¹³ Arrêté n° 2110 MEE du 22 mai 1991 portant création d'une ZEP sur la commune de Faa'a.

¹⁴ Impliquant le versement de la prime afférente au service en ZEP aux enseignants affectés à Faa'a.

¹⁵ Déclaration du vice-recteur du 26 avril 2014.

En termes de bourses scolaires, l'effort budgétaire moyen est de l'ordre de 800 millions de F CFP par an. Mais, par rapport à la situation sociale de la Polynésie française, ce montant reste très insuffisant pour contribuer efficacement à desserrer la contrainte sociale.

De même, l'effort conséquent, en matière de transport ne saurait être réduit en volume budgétaire, même si des redéploiements internes et des ajustements sont souhaitables.

Ainsi, la Polynésie française pourrait très utilement revenir sur le train d'économie décidé en matière de fréquence de retour des élèves des îles éloignées, en compensant ce rétablissement de dépense par des économies accrues sur les marchés de transports terrestres et sur les affrètements maritimes, notamment ceux assurés par la flottille administrative (facturation du carburant en sus du coût de la prestation depuis 2012, coût 47 MF CFP).

La lutte contre les déterminismes socio-culturels implique aussi une amélioration résolue de l'orientation scolaire dominée jusqu'à présent par la sélection par l'échec. A cette fin, la mise à la disposition de l'information utile auprès des parents d'élèves et des élèves sur les filières et les débouchés du système éducatif, dès l'école primaire, s'impose.

Le système scolaire a aussi besoin, en complément, d'une rénovation de la carte des formations par :

- une restructuration de la voie professionnelle pour réduire le nombre des filières offertes. Un nombre plus restreint de spécialités pourrait prendre davantage en compte les débouchés et les emplois. De même sans renoncer à la filière CJA-CETAD en cours de rénovation, la Polynésie aurait intérêt à procéder à un bilan évaluatif de cette filière spécifique

- un développement des classes de remédiation pour permettre, dans la continuité de ce qui a été entrepris, de réalimenter les filières technologiques et générales avec des élèves de la voie professionnelle motivés et remis à niveau.

- un renforcement de la filière générale, ce qui est devenu tout à fait indispensable pour augmenter le vivier à partir duquel sont formées les élites de la Polynésie française.

- une révision du traitement de la question des études post-bac afin d'éviter les effets non désirés de la perversion des filières, particulièrement sensible en Polynésie, le phénomène désignant l'inadéquation des pré-requis des élèves pour aborder les études supérieures où ils sont inscrits.

Le vice-recteur relevait que dans la promotion 2012, il y a eu 782 élèves qui ont réussi le bac technologique et 956 le bac professionnel, soit un total de 1 738 élèves pour lesquels l'offre de formation post-bac n'était pas ajustée, et qu'au final, « *ces élèves pour la plupart n'ont pas trouvé de formation profilée pour eux.* »

La politique de l'éducation en Polynésie française exige désormais de façon urgente des réformes en profondeur de la gouvernance et de la gestion du système éducatif.

Recommandations :

La chambre territoriale a souhaité émettre des recommandations à la suite des observations du rapport.

Ces recommandations veulent avant tout demeurer respectueuses du statut d'autonomie de la collectivité, tout en ne renonçant pas à servir l'efficacité globale du système éducatif de la Polynésie française.

Ces préconisations sont inspirées de la situation difficile dans laquelle se trouve le système éducatif polynésien. Certaines ont été formulées qui concerne la politique éducative menée par la Polynésie française, dans le but de soumettre des éléments de réflexion susceptibles de permettre d'atteindre une meilleure réussite de tous les élèves polynésiens.

Lors de ses prochains travaux, la chambre établira un bilan des actions entreprises et réalisées par la collectivité.

- 1- Doubler d'ici la rentrée 2015, la réalisation de la fusion des services éducatifs (DEP-DES) d'une unification des systèmes d'information, après les avoir rendus compatibles avec les systèmes centraux ;
- 2- Créer d'ici 2015 une direction unique des services éducatifs en Polynésie française, dirigée par un haut-fonctionnaire de l'Education nationale en détachement, l'ensemble placé sous l'autorité du ministre de l'éducation de la Polynésie française ;
- 3- Développer un service de statistiques et de prospectives au sein de cette direction unique ;
- 4- Etablir d'ici le prochain dialogue de gestion une transparence incontestable sur la gestion des moyens d'enseignement et des crédits d'Etat, en dressant un compte de l'Education (DIE), et en utilisant les indicateurs de l'Education nationale dans le dialogue de gestion avec l'Etat ;
- 5- Avancer le terme de la convention du 4 avril 2007 à 2016 au lieu de 2017 ;
- 6- Eliminer toutes ambiguïtés dans la nouvelle convention partenariale, notamment celles portant sur les compétences respectives de l'Etat et de la Polynésie française et sur l'obligation de coopération mutuelle ;
- 7- Créer une dotation globale de compensation, hors mise à disposition gratuite des personnels de l'Education nationale, dans le cadre du renouvellement de la convention et de la mise en place d'une direction unique des services ;
- 8- Faire le bilan du projet quadriennal au terme prévu (2015) ;
- 9- Garantir les ressources nécessaires aux communes pour assurer leurs charges en matière de fonctionnement et d'infrastructures des établissements scolaires du premier degré ;
- 10- Etablir un tableau de l'état général des infrastructures du second degré avant le prochain dialogue de gestion ;
- 11- Compléter la charte de l'Education par une déclinaison stratégique de la politique éducative de la Polynésie française précisant les moyens budgétaires annuels et le l'enchaînement précis des actions ;
- 12- Produire une stratégie de remédiation scolaire avant le prochain dialogue de gestion ;
- 13- Lancer d'ici 2016, un dispositif d'évaluation de la filière CJA-CETAD ;
- 14- Conforter le socle des connaissances et des compétences en restaurant les horaires de français et de mathématiques dans les classes primaires ;

- 15- Rééquilibrer dans le temps les voies de formation dans le cycle secondaire en restructurant la voie professionnelle et technologique en fonction des possibilités d'emploi et en développant progressivement la filière générale ;
- 16- Revoir la carte des formations en lien avec la situation réelle de l'emploi et la situation du post-bac sur le territoire ;
- 17- Développer en priorité, pour répondre à la dispersion géographique des élèves, l'école numérique et le télé-enseignement, à mesure que les moyens techniques et financiers seront disponibles en Polynésie française.

SOMMAIRE

1. L'ORGANISATION ET LE CADRE FINANCIER DU SYSTEME EDUCATIF	24
1.1. L'enseignement scolaire relève des compétences de la Polynésie française.....	25
1.1.1. L'exercice de cette compétence est cependant structuré par les grands principes de l'éducation républicaine et plusieurs dispositions du code de l'Education	25
1.1.1.1. Une compétence de principe de la Polynésie française	25
1.1.1.2. Le système polynésien est structuré par les grands principes de l'école républicaine	25
1.1.2. La délimitation des compétences de la Polynésie française.....	27
1.1.2.1. Le code de l'Education applicable	27
1.1.2.2. Les compétences de la Polynésie française.....	28
1.1.3. Les normes écrites par la Polynésie française en matière d'enseignement scolaire.....	28
1.1.3.1. La définition des politiques éducatives	29
1.1.3.2. L'organisation des services centraux.....	30
1.1.3.3. Le fonctionnement des écoles et des établissements	31
1.2. Une reproduction du modèle national dans le cadre de l'autonomie de la Polynésie française.....	31
1.2.1. La politique éducative polynésienne a été construite à l'imitation des politiques nationales	31
1.2.1.1. La première charte de l'Education de 1992 s'est volontairement inspirée du modèle national	31
1.2.1.2. Les nouvelles perspectives d'action de 2003 se sont inscrites dans la continuité de la politique éducative définie en 1992	33
1.2.1.3. La deuxième charte d'août 2011 s'est largement inscrite dans la continuité	34
1.2.2. Le service public de l'Education en Polynésie française diffère peu du modèle national ...	36
1.2.2.1. L'organisation républicaine des enseignements et des programmes	36
1.2.2.2. Les relations avec l'enseignement privé.....	43
1.2.2.3. L'Etat reste le garant de la valeur de l'enseignement.....	47
1.2.3. Les spécificités du système éducatif	48
1.2.3.1. Les particularités sont rares.....	48
1.2.3.2. Des réponses aux réalités géographiques de la Polynésie française.....	48
1.2.3.3. Des réponses aux réalités culturelles et socio-économiques	49
1.3. L'Etat est le financeur principal du système scolaire.....	52
1.3.1. La Constitution oblige l'Etat à soutenir le système éducatif polynésien.....	52
1.3.1.1. Une obligation constitutionnelle	52
1.3.1.2. Le statut d'autonomie prévoit et organise le concours de l'Etat.....	52
1.3.1.3. Les conventions Etat-Pays organisent les relations financières	53
1.3.2. Le financement du système éducatif repose largement sur l'Etat.....	57
1.3.2.1. L'Etat reste de loin le premier contributeur	58
1.3.2.2. Les autres contributions sont beaucoup plus réduites.....	60
1.3.2.3. Tableau général des contributions au financement de l'éducation	61
2. LE SYSTEME EST EN GRANDE DIFFICULTE	68
2.1. La gouvernance est en position difficile.....	68
2.1.1. Le partenariat entre l'Etat et la Polynésie française est devenu conflictuel.....	68
2.1.1.1. Les clauses donnent lieu à des interprétations concurrentes ou à des oblitérations	68
2.1.1.2. La convention est mal ou pas appliquée	70
2.1.1.3. Le partenariat codifié a laissé place à des relations quasi antagonistes	71
2.1.2. Le cadre normatif est lacunaire et partiellement inadapté	72
2.1.2.1. Faute de transpositions ou d'adaptations rapides, la réglementation reste parfois lacunaire.	72
2.1.2.2. Le cadre normatif est insatisfaisant	73
2.2. La gestion du système scolaire est en quête de cohérence stratégique	76

2.2.1. La stratégie est incertaine	77
2.2.1.1. Une incertitude née de la multiplication des priorités.....	77
2.2.1.2. Une incertitude quant aux réalismes des buts stratégiques.....	77
2.2.1.3. Un contrôle stratégique insuffisamment affirmé.....	78
2.2.2. Le pilotage a été défectueux	79
2.2.2.1. Les outils ne sont pas mis en œuvre de manière satisfaisante	79
2.2.2.2. Une gestion trop bureaucratique	81
2.2.2.3. Le contrôle effectif des moyens délégués a été tardif.....	82
2.2.2.4. Le rôle des inspections n'a pas été bien intégré dans le fonctionnement du système scolaire.....	83
2.3. La performance du système est ambivalente.....	84
2.3.1. La réussite scolaire n'a progressé que modérément	85
2.3.1.1. Des progrès aux évaluations dans le primaire seulement apparents	85
2.3.1.2. Les résultats aux examens du secondaire sont en demi-teinte	88
2.3.1.3. Les progrès du système éducatif restent très relatifs	91
2.3.1.4. La performance est ambivalente	94
2.3.2. Le nombre d'élèves en difficultés scolaires ne régresse pas.....	96
2.3.2.1. Les stratégies de recours n'ont pas bien fonctionné.....	97
2.3.2.2. Les sorties sans diplôme ou sans qualification restent très nombreuses	103
2.3.3. La correction des inégalités sociales est marginale	105
2.3.3.1. Les facteurs de différenciation cumulent leur effets négatifs	105
2.3.3.2. Le système scolaire s'avère impuissant face aux inégalités sociales.....	108
2.4. Des difficultés financières en émergence rapide.....	112
2.4.1. La dépense a augmenté en raison de la progression de la masse salariale	112
2.4.1.1. Un rythme de croissance qui s'est infléchi depuis 2007	112
2.4.1.2. Les dépenses comptabilisées n'intègrent pas tous les coûts nécessaires à l'efficacité du système scolaire	114
2.4.1.3. Le coût par élève est donc paradoxalement minoré	115
2.4.2. La minoration de la dépense depuis 2007 est au moins d'environ 20 milliards de F CFP	117
2.4.2.1. Les dépenses d'infrastructures scolaires ont été sous-financées.....	117
2.4.2.2. Les dépenses auraient dû être majorées d'environ 20 milliards.....	123
3. LE SYSTEME SCOLAIRE REQUIERT DE NOUVELLES DYNAMIQUES	125
3.1. Une refondation de la gouvernance	125
3.1.1. L'unification des services de l'Education.....	125
3.1.1.1. La fusion DEP-DES.....	126
3.1.1.2. La création d'une direction unique des services de l'Education de la Polynésie française... ..	127
3.1.2. Des relations plus transparentes et mieux contrôlées	128
3.1.2.1. Le recours à des outils favorisant la transparence de l'emploi des fonds publics.....	128
3.1.2.2. Des contrôles clarifiés et plus resserrés	130
3.2. Une révision des relations financières.....	132
3.2.1. Les limites actuelles du système de financement	132
3.2.1.1. La Polynésie française n'a pas pu accorder une véritable priorité budgétaire à l'éducation.	132
3.2.1.2. Le système scolaire a besoin de financements supplémentaires	133
3.2.2. Des dispositions transitoires prolongées par avenants encadrent le concours financier de l'Etat	134
3.2.2.1. Les dispositions transitoires ne traitent pas de trois questions essentielles	134
3.2.2.2. Le terme des dispositions transitoires est largement dépassé	135
3.2.3. De nouvelles modalités de financement sont souhaitables	136
3.2.3.1. L'évolution du système vers une dotation globale de compensation	136
3.2.4. Les relations financières avec les communes en charge du financement du primaire méritent une clarification	139
3.2.4.1. La garantie de ressource des communes.....	139
3.2.4.2. Les règles de financement du fonctionnement des écoles primaires	139

3.3. Une performance scolaire mise au service de la réussite de tous les élèves	140
3.3.1. Une performance plus efficiente.....	140
3.3.1.1. <i>La réduction des coûts dans les fonctions support</i>	140
3.3.1.2. <i>L'ajustement des moyens d'enseignement aux besoins</i>	141
3.3.2. Une rénovation de la gestion des ressources humaines	144
3.3.2.1. <i>Une gestion renouvelée des enseignants en service en Polynésie française</i>	144
3.3.2.2. <i>Un renforcement de l'efficacité de la formation des maîtres</i>	147
3.3.3. Le desserrement des déterminismes sociaux, condition de la réussite de tous les élèves.....	150
3.3.3.1. <i>La lutte contre les déterminismes sociaux</i>	150
3.3.3.2. <i>Une carte des formations renouvelée</i>	154
 ANNEXES.....	 157

1. L'organisation et le cadre financier du système éducatif

Le système éducatif de la Polynésie française est le produit de l'histoire du territoire. Figure en annexe un bref historique du système éducatif en Polynésie française, d'où il est facile de constater que le système scolaire en Polynésie est jeune puisque ses premiers jalons ne remontent qu'aux premières années du Protectorat, après avoir été l'affaire quasi exclusive des missionnaires protestants, puis des ordres religieux catholiques, avant de devenir une obligation républicaine (1887).

Ainsi, l'examen du baccalauréat général n'a été organisé en Polynésie qu'en 1965 alors qu'il a été organisé pour la première fois en France métropolitaine en 1808 ; de même, la création des services territoriaux de l'Education ne date que de 1975 pour le primaire, et de 1988 pour le secondaire.

L'histoire particulière de la Polynésie française a façonné un système spécifique, partageant néanmoins la même ambition républicaine que le système national. Celle-ci a été marquée¹⁶ par les vicissitudes du premier transfert de la compétence du secondaire à la collectivité de la Polynésie française. Après avoir été réalisé, de concert avec le primaire, par une loi du 12 juillet 1957, le secondaire a été rétrocedé quelques années plus tard (dès 1961, loi de finances rectificative pour 1961), à la demande de la Polynésie française confrontée à des problèmes de financement des compétences transférées. A ce jour, seul l'enseignement supérieur est toujours de la compétence de l'Etat, malgré la création en 1999 de l'université de la Polynésie française (UPF) à Papeete en lieu et place de l'université du Pacifique sise à Nouméa.

Ces évolutions ont permis l'émergence d'un modèle original qui, dans le cadre d'une autonomie de plus en plus large, a choisi de conserver un système identique au système métropolitain, sous réserve de quelques spécificités.

Du fait de la jeunesse du système éducatif, très souvent, ce qui apparaît comme une spécificité n'est pas une adaptation délibérée au contexte particulier de la Polynésie française, mais un simple retard par rapport aux évolutions métropolitaines. Les évolutions du système éducatif national ont en effet toujours été mise en œuvre en Polynésie française avec un décalage de temps. Et bien que depuis les années 2000, celui-ci se réduise, il n'a pas pour autant totalement disparu.

Ces retards n'ont, en effet, pas cessé de se réduire tout au long de la deuxième moitié du XXème siècle. Ainsi la maternelle des débuts de la IIIème République n'a été généralisée qu'en 1977 ; en Polynésie française, la formation des instituteurs en 3 ans ne date que de 1983 ; le secondaire (lycée) ne s'est développé que dans les années 70, et les collèges n'ont été créés dans les îles que dans les années 80 ; enfin, la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans n'est effective que depuis 1992 alors qu'elle remonte en France à 1959¹⁷.

Le contexte propre à la Polynésie française a conféré au système éducatif non seulement une jeunesse de fait, mais a aussi créé pour la République l'obligation d'agir en faveur du rattrapage des standards nationaux.

Cette situation institutionnelle spéciale¹⁸ lui a permis de développer un système éducatif calqué sur le modèle national mais géré par une organisation originale relevant pour l'essentiel de ses seules décisions en lieu et place de celles de l'Etat, tout en étant déchargée du lourd problème de l'administration des enseignants, et surtout, en bénéficiant du financement quasi intégral de la compétence par l'Etat.

¹⁶ A la suite de la loi Defferre du 26 juin 1956.

¹⁷ Depuis la loi Jules Ferry du 28 mars 1882, l'instruction était obligatoire pour tous les enfants de 6 à 13 ans. En 1936, la limite d'âge avait même été portée à 14 ans.

¹⁸ Uniquement partagée avec la Nouvelle-Calédonie.

1.1. L'enseignement scolaire relève des compétences de la Polynésie française

1.1.1. L'exercice de cette compétence est cependant structuré par les grands principes de l'éducation républicaine et plusieurs dispositions du code de l'Education

1.1.1.1. Une compétence de principe de la Polynésie française

En corrélation étroite avec la reconnaissance d'une autonomie renforcée de la Polynésie française, une large compétence en matière d'éducation, en particulier pour l'enseignement scolaire, lui a été reconnue par le statut de 1984. Cette compétence, s'exerce de surcroît dans le cadre du régime juridique de la spécialité législative¹⁹, dans lequel ne sont applicables que les textes le déclarant expressément, à l'exception des textes applicables de plein droit (lois dites de souveraineté).

Les articles 3 et 25 de la loi du 6 septembre 1984 ont acté le transfert de la compétence en matière d'enseignement scolaire, laissant l'enseignement supérieur sous la responsabilité de l'Etat ; ces nouvelles dispositions ont en conséquence habilité le conseil des ministres à créer des établissements scolaires, et à fixer les règles et les programmes d'enseignement.

Cette nouvelle donne s'est traduite par la rétrocession de la compétence sur le premier cycle du deuxième degré (collège) au 1er janvier 1986, et par celle sur le deuxième cycle (lycée) au plus tard en 1990.

Ces dispositions étaient précisées dans une convention Etat-Polynésie française du 11 décembre 1985 conclue pour cinq ans. Y étaient détaillées les modalités de mise à disposition des biens meubles et immeubles, des personnels enseignants et non enseignants de l'Etat²⁰, et des concours financiers. Y était également affirmé que les diplômes nationaux sanctionnaient obligatoirement les enseignements du second degré.

Dès 1992, l'Assemblée de la Polynésie française a adopté une première Charte de l'Education manifestant ainsi la volonté du Pays d'exercer pleinement ses compétences en définissant seul sa politique éducative.

Les lois organiques du 12 avril 1996, à l'article 6, et du 27 février 2004, aux articles 13 et 14, ont, par la suite, confirmé la compétence de principe de la Polynésie française sur l'enseignement scolaire.

Cette compétence en matière d'enseignement scolaire a abouti à la création d'un système éducatif spécifique, dans lequel les particularités sont cependant demeurées limitées, les principes et le modèle de l'école républicaine continuant à servir de référence.

1.1.1.2. Le système polynésien est structuré par les grands principes de l'école républicaine

La Polynésie française est un pays d'outre-mer au sein de la République, est-il indiqué à l'article premier du statut. Cet article mentionne également que la Polynésie française est une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74, qui « *se gouverne librement et démocratiquement, dans les conditions prévues par la présente loi organique* ».

¹⁹ Par opposition à l'identité législative, l'autre régime juridique intéressant l'outre-mer, dans lequel les textes, sauf mention contraire, s'appliquent de plein droit sous réserve, le cas échéant, d'adaptations.

²⁰ L'article 109 du statut avait sanctuarisé les acquis des enseignants sous peine de nullité des transferts.

L'organisation du système éducatif est par conséquent tenue de respecter le cadre constitutionnel et les grands principes qui en sont issus.

Ainsi, les principes de valeur constitutionnelle (préambule, alinea 13²¹) ou ceux qui sont reconnus par les lois de la République, ou repris dans des codifications rendues applicables en Polynésie française, structurent le système polynésien.

Aussi, cinq grands principes supra légaux sont-ils intimement associés à l'enseignement en Polynésie française.

Ces principes sont issus de lois adoptées au début de la III^{ème} République²² ; ils forment le socle sur lequel repose le système éducatif national et par extension, polynésien.

En tant que tels, ils figurent expressément dans le livre premier du code de l'Education, avec des mentions les rendant directement applicables en Polynésie française. Pour l'essentiel, il s'agit de deux articles du code de l'Education, les articles L 141-1 et 151-1 :

- l'article L 141-1 consacre l'organisation d'un enseignement public, gratuit, laïc à tous les degrés :

« Comme il est dit au treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958, "la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation et à la culture ; l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat ».

Ainsi se trouvent garantis la gratuité, la laïcité de l'enseignement public et l'égal accès de l'enfant à l'instruction²³.

- l'article L 151-1 qui reconnaît et protège la liberté d'enseignement, complète l'incidence des grands principes républicains dans le système de la Polynésie française. Cet article fonde la protection de la liberté d'enseignement aux établissements privés régulièrement ouverts :

« L'État proclame et respecte la liberté de l'enseignement et en garantit l'exercice aux établissements privés régulièrement ouverts. »

Ce premier socle normatif est complété par des dispositions légales dont les modalités d'application relève des compétences de la Polynésie française, comme l'obligation scolaire (article L 163-3) : *« Pour l'application en Polynésie française de l'article L 131-1, une délibération de l'APF fixe l'âge de l'obligation scolaire ».*

Dans le système national, depuis la loi Jules Ferry du 28 mars 1882, l'instruction est obligatoire à partir de 6 ans, pour tous les enfants français ou étrangers résidant en France. La scolarisation a d'abord été obligatoire jusqu'à l'âge de 13 ans (Loi Ferry), puis jusqu'à 14 ans par la loi du 9 août 1936 (loi Jean Zay). Depuis l'ordonnance n° 59-45 du 6 janvier 1959, elle a été prolongée jusqu'à l'âge de 16 ans révolus.

L'obligation scolaire en Polynésie française n'a pas eu le même cheminement. La durée de la scolarité obligatoire a d'abord rattrapé, puis dépassé le système national. L'extension de la durée de l'obligation a d'abord été appliquée avec un temps de retard : l'obligation à 16 ans instituée en 1959 en métropole n'a été appliquée qu'en 1992²⁴. Par décision des autorités de la Polynésie française, elle a finalement dépassé la durée d'obligation nationale, un arrêté n°795 CM du 24 juillet 1996, article 2 ayant en effet fait débiter à 5 au lieu de 6 ans l'obligation scolaire.

²¹ « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture ; l'organisation de l'enseignement public est gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat ».

²² Les lois du 28 mars 1882, du 30 octobre 1886 et du 9 décembre 1905.

²³ La question relative à l'égal accès des adultes n'est pas traitée.

²⁴ Convention du 31 mars 1988.

La force de ces principes s'est aussi imposée en matière de neutralité de l'enseignement public : « *Le service public de l'éducation fait acquérir à tous les élèves le respect de l'égalité des êtres humains, de la liberté de conscience et de la laïcité...* »

Elle est vérifiée aussi dans l'obligation légale d'égalité devant le service public qui doit encadrer le fonctionnement du système éducatif : « *Le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté. Pour garantir ce droit dans le respect de l'égalité des chances, des aides sont attribuées aux élèves et aux étudiants selon leurs ressources et leurs mérites. La répartition des moyens du service public de l'éducation tient compte des différences de situation, notamment en matière économique et sociale* »

L'article 111-1, dont sont extraits les alinéas cités, est applicable en Polynésie par mention expresse dans le code de l'Education.

Le service public de l'enseignement en Polynésie française est aussi soumis aux principes de continuité et de mutabilité du service public qui, entre autres conséquences, se traduisent par exemple, par des impératifs de mise en adéquation de la carte scolaire aux besoins des populations ou l'obligation d'adapter les moyens affectés aux objectifs des politiques éducatives.

1.1.2. La délimitation des compétences de la Polynésie française

1.1.2.1. Le code de l'Education applicable

En Polynésie française, les 30 000 pages de règlements relatives à l'Education nationale n'ont donc ni vocation, ni pouvoir de s'appliquer. Le code de l'Education comporte néanmoins nombre de dispositions qui concernent la Polynésie française. Sont, de la sorte, appliquées des dispositions nationales concernant les enseignements scolaires qui, sans empiéter sur les compétences de la Polynésie française, imposent quelques normes de droit commun.

Ainsi, comme sur le reste du territoire national, l'enseignement de l'esprit de défense au lycée et l'enseignement moral et civique des élèves sont obligatoires. A l'inverse, les établissements scolaires publics, leur fonctionnement et leur organisation, ainsi que le rôle des directeurs d'école et des chefs d'établissement n'entrent pas dans le champ du code de l'Education applicable en Polynésie française. De même, le calendrier scolaire et le régime des bourses ne dépend pas de l'Etat, à la différence toutefois des bourses au mérite au lycée qui restent encadrées par des décrets nationaux²⁵. Doivent également être organisées pour les enseignants, a minima une formation sur les infractions sexuelles à l'encontre des mineurs, et à l'intention des élèves, une séance annuelle d'information. Et, comme en métropole et dans les DOM, dans tous les établissements, public ou privé, doivent être enseignés dans le cadre de l'éducation civique les principes fondamentaux de la nationalité française.

Au surplus, des normes internationales, telle que la convention internationale sur les droits de l'enfant du 26 janvier 1990, sont venues compléter cet encadrement juridique.

Si le cadre normatif et réglementaire rendu applicable en Polynésie n'est pas sans conséquence concrète sur l'exercice de la compétence en matière d'enseignement scolaire, l'organisation et la gestion du système ont bien été laissées à la discrétion de la Polynésie française.

²⁵ Décret n° 2009-553 du 15 mai 2009 (mention B et TB au DNB) et le décret n°2012-16 du 5 janvier 2012 (commission présidée par le vice-recteur).

1.1.2.2. Les compétences de la Polynésie française

Dans le cadre de l'autonomie telle qu'elle est définie dans la loi organique du 27 février 2004, les compétences de la Polynésie en matière d'éducation sont de principe. Elles concernent tout le champ non expressément couvert par les compétences d'attribution conservées par l'Etat (enseignement supérieur et recherche²⁶, statut des personnels).

S'y insèrent les compétences directement exercées par les communes au titre de l'article L 43.5. Celles-ci concernent d'une part la construction, l'entretien et le fonctionnement des écoles primaires, et d'autre part, « *des attributions qui leur sont réservées à la date d'entrée en vigueur de la présente loi organique par les lois et règlements en vigueur*²⁷ », comme par exemple le logement des instituteurs ou le transport scolaire.

En outre, dans la loi organique à l'article 57, une mention spéciale est faite à l'enseignement des langues (tahitien, marquisien, paumotu, mangarevien) aux termes de laquelle il est précisé que les langues tahitiennes doivent être enseignées dans le cadre de l'horaire normal des écoles et des établissements, (et de l'université), ainsi que dans les établissements de formation initiale des enseignants.

Les programmes relèvent directement de la compétence de la Polynésie. Parce que la collectivité a fait le choix délibéré de conserver les cursus et les diplômes nationaux, les programmes sont essentiellement des programmes nationaux conduisant à des diplômes nationaux ; ils comportent néanmoins quelques adaptations au contexte polynésien, obligatoirement validées par l'Inspection générale de l'Education Nationale (IGEN), qui sont aménagées dans toutes les filières sanctionnées par un diplôme national.

Les examens sont organisés selon les articles L 331-1 à L 331-3 du code de l'Education et selon les modalités d'intervention que l'Etat et la Polynésie française ont convenu dans le protocole annexé à la convention générale du 4 avril 2007.

Au total, les compétences de la Polynésie française comprennent l'organisation et le fonctionnement administratif, financier et pédagogique de l'enseignement scolaire, à l'exception de la collation des grades et des diplômes nationaux et du statut des personnels de l'éducation nationale ou privés sous contrat, y compris les règles statutaires générales de la mise à disposition²⁸.

1.1.3. *Les normes écrites par la Polynésie française en matière d'enseignement scolaire*

Les normes écrites émanent de deux des institutions de la Polynésie : l'assemblée de la Polynésie et le conseil des ministres.

La compétence réglementaire est en effet conjointement détenue par l'Assemblée de la Polynésie française et par le conseil des ministres, la première institution l'exerçant par ses délibérations, la seconde, par ses arrêtés et ses décisions individuelles.

²⁶ Par bien des aspects, il s'agit en fait d'une compétence partagée, cf article 26 sur les filières de recherche.

²⁷ Il y a lieu, à défaut de dispositions légales dédiées, de prendre comme point de départ de l'analyse, la date du transfert de compétence (Conseil d'Etat).

²⁸ Décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat.

D'une part, en vertu de l'article 102 de la loi organique, l'Assemblée de la Polynésie française a compétence réglementaire sur toutes les matières de l'article 13 ou qui relève de la procédure de l'article 140 depuis 2004. D'autre part, les articles 89 et 90 chargent le conseil des ministres de prendre les actes réglementaires pour la mise en application des délibérations et de fixer les règles applicables à la création et organisation des services.

C'est donc par ces divers moyens juridiques que l'enseignement scolaire a été organisé par les institutions de la Polynésie française.

Les délibérations de l'APF ont défini le cadre réglementaire de l'enseignement scolaire, au fur et à mesure de l'extension concrète du champ de compétence : compétence sur le premier cycle du secondaire (collège) au 1^{er} janvier 1986, puis celle sur le deuxième cycle (lycée)²⁹ avant le 31 décembre 1990. Depuis, dans le cadre des dernières lois statutaires de 1996 et de 2004, l'organisation du système éducatif a fait l'objet d'engagements solennels de l'assemblée de la Polynésie française, consignés dans des chartes de l'Education, adoptées sous forme de délibérations-cadres ou depuis 2004, de lois du pays.

Les arrêtés du conseil des ministres, en vertu de l'article 27 dans la loi organique du 13 avril 1996 ou, dorénavant, de l'article 90 de la loi organique du 27 février 2004 fixent, sous réserve de l'article 140 relatif aux lois du Pays³⁰, les règles en matière :

- de création et organisation des services, des établissements publics ;
- d'enseignement dans les établissements relevant de la compétence de la Polynésie ;
- d'enseignement des langues locales dans tous les établissements d'enseignement ;
- de bourses, primes ou prix, secours ou allocations.

Dans le cadre des articles 64 et 93 de la loi organique de 2004, le président de la Polynésie, président du conseil des ministres, nommé à tous les emplois de direction des services et d'EPTÉ, révocables ad nutum.

C'est dans ce contexte qu'au fur et mesure des transferts ont défini les bases réglementaires de l'enseignement scolaire, en lieu et place de la réglementation nationale.

1.1.3.1. La définition des politiques éducatives

Les chartes de l'Education enregistrent les engagements fondamentaux de la Polynésie française en matière d'Education. Elles émanent de l'Assemblée de la Polynésie française. Ces documents exposent la politique éducative de la collectivité, en définissant les principes et les orientations générales de l'enseignement scolaire, et de l'éducation en général. Elles fixent des objectifs. Ces chartes sont en quelque sorte les équivalents à l'échelle de la Polynésie française des lois d'orientation sur l'Education, comme celle, par exemple, du 10 Juillet 1989.

Peu de temps après le transfert effectif de la compétence en matière scolaire, la première charte de l'Education a été adoptée par délibération n° 92-113 AT du 19 juillet 1992. Elle s'inscrivait dans les travaux d'organisation générale de la compétence éducative qui ont suivi le transfert du secondaire débuté en 1986.

²⁹ Une convention n° 88-6 du 31 mars 1988.

³⁰ Relevant du domaine de la loi et de compétences de principe de la Polynésie ou au titre de compétence partagée au sens des articles 31 à 36.

Ce texte a été remplacé en août 2011 par une nouvelle charte de l'Education désormais dans le cadre d'une loi du pays, la loi du pays n° 2011-22 du 29 août 2011.

La formulation de la politique éducative de la Polynésie a en outre reçu une expression inédite. Parallèlement à la publication de la Charte de l'Education, engageant la Polynésie pour dix ans, un « *projet éducatif* » pour quatre ans décliné en six orientations prioritaires a été adopté par le conseil des ministres. Un arrêté n° 1190 CM du 12 août 2011 complète désormais le dispositif réglementaire applicable, et précise les engagements sur des objectifs de performance d'ici la rentrée 2015.

1.1.3.2. L'organisation des services centraux

Des délibérations et des arrêtés du conseil des ministres ont été pris pour pourvoir à l'organisation des services centraux nécessaires à l'exercice des compétences transférées.

1.1.3.2.1. *La direction des enseignements primaires*

La direction des enseignements primaires (DEP) a succédé en 2001, au service de l'éducation créé en 1975. Une délibération n° 2001-160 du 11 septembre 2001 a fixé l'organisation et les domaines d'action de la direction. Et jusqu'à cette date, l'enseignement primaire était organisé par une délibération n° 75-22 portant création du service territorial de l'éducation.

Placée sous l'autorité du ministre chargé de l'éducation, la DEP « *élabore, met en œuvre et contrôle les enseignements préélémentaire, élémentaire et ceux dispensés dans les centres de jeunes adolescents (CJA)* »³¹. Les attributions de la DEP sont fixées par l'arrêté n° 1479 CM du 16 novembre 2001, qui ne sera modifié qu'en 2013, par l'arrêté n° 1131 du 12 août 2013.

Le principe de déconcentration de l'administration territoriale adopté en 2000 est traduit dans les faits. L'organisation est déconcentrée. Des circonscriptions pédagogiques, constituées sur une base géographique, sont placées sous la responsabilité d'un inspecteur. L'administration centrale constituée d'un directeur assisté d'un inspecteur adjoint (IADEP) pour les questions pédagogiques et d'un secrétaire général pour les questions administratives et financières, dirige la structure déconcentrée.

1.1.3.2.2. *La direction des enseignements secondaires*

La délibération et l'arrêté datent de 1987³². Ces textes ont créé et organisé la direction des enseignements secondaires (DES), en substitution de plusieurs missions du vice-rectorat qui depuis 1970 assurait la gestion complète de l'enseignement secondaire.

La DES, notamment son directeur, a comme première mission le contrôle des enseignements et l'exercice de la tutelle administrative et financière des EPT « *dans les limites fixées par la réglementation sur les établissements publics territoriaux* », et son champ de responsabilité est étendu aux classes post-baccalauréat. Un secrétaire général placé auprès du directeur est plus particulièrement chargé, sous son autorité, des questions administratives et financières. Depuis 2003, le directeur de la DES a été chargé de diriger une mission de coordination pédagogique (MCP) dédiée à « *la mise en œuvre des grands axes de développement de l'enseignement secondaire fixés par le ministre* ». Elle est composée d'enseignants et de personnels de direction. Elle doit notamment établir un plan pluriannuel de formation continue, et en faire le bilan au moins trois fois par an. La DES est aussi chargée de la préparation des actes réglementaires nécessaires.

³¹ Délibération n°2001-160 du 11 septembre 2001.

³² Délibération n°87-14 AT du 29 janvier 1987 ; arrêté n°190-CM du 17 juin modifié.

1.1.3.3. Le fonctionnement des écoles et des établissements

1.1.3.3.1. *Les écoles du primaire*

Depuis la publication de la loi organique du 27 février 2004, les communes ont vu préciser par l'article 43.5 leur domaine de compétence en matière d'enseignement primaire. Auparavant, les communes de la Polynésie exerçaient les attributions que leur reconnaissent le code des communes de la Polynésie et les lois de la République applicables au moment du transfert.

Outre les principes posés dans la charte de l'Education de 1992, les premiers textes d'organisation remontent à 1996. Ils ont été pris dans le cadre de l'article 27 de la loi organique du 13 avril 1996 qui énumère les attributions du conseil des ministres.

A ce titre, des arrêtés ont fixé les règles concernant notamment l'organisation des écoles publiques et des circonscriptions pédagogiques³³, le règlement-type des écoles maternelles et élémentaires publiques³⁴, les programmes d'enseignement³⁵, la durée hebdomadaire de la scolarité et la répartition des horaires par discipline³⁶.

1.1.3.3.2. *Les établissements du secondaire*

Les principaux aspects du fonctionnement et de la gestion des établissements secondaires ont été réglés par des textes édictés par les autorités polynésiennes.

Le statut des établissements scolaires a été territorialisé par une délibération n° 88-145 AT du 20 octobre 1988, tous les établissements du premier cycle du secondaire (collège) devenant des établissements publics territoriaux d'enseignement (EPTE).

Le régime des bourses dans le second degré a été initialement réglé par une délibération n° 78-67 du 13 avril 1978.

La réglementation comptable et budgétaire des EPTE a été fixée par la délibération n° 205-95 AT du 23 novembre 1995 modifiée, notamment aux articles 45 à 58, 156 à 174 et 175 à 181. Un arrêté n° 732/CM du 17 juin 1987 avait auparavant apporté les premières dispositions réglementaires édictées par la Polynésie, une partie concernait l'organisation financière.

1.2. Une reproduction du modèle national dans le cadre de l'autonomie de la Polynésie française

1.2.1. *La politique éducative polynésienne a été construite à l'imitation des politiques nationales*

1.2.1.1. La première charte de l'Education de 1992 s'est volontairement inspirée du modèle national

1.2.1.1.1. *L'éducation, une priorité essentielle de la Polynésie française*

A l'instar de la loi d'orientation du 10 juillet 1989, la charte du 19 juillet 1992 marque le passage du droit à l'instruction au droit à l'éducation, supposant « *la transformation des*

³³ Arrêté n° 795/CM du 24 juillet 1996.

³⁴ Arrêté n° 796/CM du 24 juillet 1996.

³⁵ Arrêté n° 768/CM du 19 juillet 1996.

³⁶ Arrêté n° 797/CM du 24 juillet 1996.

comportements d'une société toute entière devenue éducative ». L'Education devient une priorité essentielle pour la collectivité qui la considère comme le vecteur par excellence du changement social.

La charte de l'Education est un cadre général qui fixe « *les orientations essentielles* » du système éducatif. La place de l'Education est solennisée. Les principes de la charte sont les valeurs de référence du système éducatif.

L'enfant est placé au cœur du système. L'égalité des chances de tous les élèves est briguée. Les élèves sont invités à élaborer leur projet d'orientation scolaire en fonction de leurs aspirations et de leurs capacités, bénéficiant autant que de besoin de l'aide des parents et des enseignants.

La scolarité est organisée en cycles pluriannuels³⁷ : trois cycles de la maternelle à fin du CM2 ; deux cycles au collège, un au lycée ; chaque école et établissement élabore un projet d'établissement conforme à la charte et aux besoins des utilisateurs.

Des objectifs inspirés du cadre national mais adaptés au contexte local, sont fixés dans la charte. Ils sont considérés comme des obligations de résultat obligeant la collectivité à mettre en place les moyens adéquats.

En termes de niveau, l'ensemble d'une classe d'âge devrait être, en 2002, au niveau V³⁸, celui du CAP ou du BEP, et plus de 50% au niveau du bac (au lieu de 80% au plan national). En termes d'infrastructure, un plan en 10 ans doit harmoniser la qualité de l'enseignement sur l'ensemble du territoire, y compris les structures d'hébergement et d'accueil. En outre, l'obligation scolaire est plus étendue : elle débute à 5 ans et s'achève à 16 ans ; de surcroît, tous les enfants doivent être accueillis dans une école maternelle dès 3 ans.

1.2.1.1.2. *Un lien fort est instauré entre Education et développement*

Le contexte particulier à la Polynésie française n'a pas été occulté.

La place de l'éducation dans les stratégies de développement a été l'objet de considérations spéciales, explicitées notamment dans le rapport de présentation de la Charte, du 16 juin 1992, où il est écrit que « *Le développement de la Polynésie française passe par la formation de tous ses habitants. Le Territoire manque autant de cadres supérieurs diplômés d'université que d'agriculteurs et de pêcheurs qualifiés. Cette diversité des formations et des qualifications nécessaires au développement exige un savoir minimum. Il apparaît que le niveau du brevet des collèges ou son équivalent est indispensable pour tous si l'on veut former des acteurs responsables du développement.*

Les formations et les qualifications devront se trouver en adéquation avec le marché du travail caractérisé par la prépondérance des emplois tertiaires des secteurs marchands et non marchands (70 % de la population active soit 45 000 personnes environ). »

Une relation très forte est ainsi établie entre objectifs éducatifs et objectifs de développement. Il s'agit pour l'enseignement de contribuer au mieux au développement de la Polynésie en l'accompagnant, à chaque stade de son évolution, en termes de formations utiles.

Est aussi affirmée la nécessité de dispenser une formation adaptée dans ses contenus et ses méthodes à l'évolution de la Polynésie française, ainsi qu'à son environnement régional et international. L'article trois de la délibération instaurant la Charte de l'Education décline cette ambition éducative mise au service du développement :

³⁷ Article 7 de la délibération n°92-113 AT du 19 juillet 1992.

³⁸ La classification Education-Insee : le niveau 6 correspond au CFG (1983) et au palier 2 du socle des connaissances et des compétences ; le niveau 5 : DNB, CAP, BEP ; le niveau 4 : Bac ; le niveau 3 : BTS, DUT ; le niveau 2 et 1 : LMD, Grandes écoles.

« L'action éducative est globale : pour cette raison, elle doit mettre en cohérence la culture, l'éducation de base, la formation initiale et continue, générale et professionnelle, la recherche, l'éducation péri et post- scolaire, l'éducation physique et sportive et l'éducation civique au sein d'un projet unifié. ».

L'enseignement scolaire est ici resitué dans un ensemble que la Polynésie se charge de mettre en cohérence.

1.2.1.1.3. Le modèle national reste cependant le modèle de référence

Article 4 : « Le système éducatif de la Polynésie française a des relations privilégiées avec le système éducatif français qui garantit la valeur des diplômes et l'habilitation à enseigner et à inspecter. Ces relations sont clarifiées dans une convention qui définit les responsabilités réciproques des partenaires. »

Si la référence au modèle français est revendiquée, elle est néanmoins définie et précisée. Ainsi, ces relations privilégiées ne doivent pas être comprises *« en termes de modèle à reproduire mais en tant que source d'inspiration et de référence de qualité »*.

La relation est partenariale. Le rapport de présentation le dit clairement : *« Ces relations doivent s'appuyer sur le partenariat, dans un esprit de coopération étroite et soutenue, à partir duquel les interlocuteurs impliqués (les ministères national et territorial de l'Education) deviendront des partenaires engagés dans un projet rendu commun par la clarification des rôles et des responsabilités réciproques et la reconnaissance d'exigences de besoins particuliers et de qualité des résultats : diplômes et qualification obtenus »*.

La charte reprend de nombreuses caractéristiques du modèle national. En particulier, l'Etat reste le garant de la valeur des diplômes et de l'habilitation à enseigner et à inspecter.

A son exemple, la liberté de choix et la liberté absolue de conscience ont permis l'existence d'un service public de l'enseignement, ainsi que la transposition de la distinction historique entre l'enseignement public laïc, gratuit et obligatoire et l'enseignement privé sous contrat. Ce dernier possède, par référence à la loi Debré³⁹, un caractère propre et remplit une mission de service public, dans une acception similaire à ce qui se pratique⁴⁰ en métropole, sauf en matière de limitation du soutien à l'investissement.

1.2.1.2. Les nouvelles perspectives d'action de 2003 se sont inscrites dans la continuité de la politique éducative définie en 1992

La charte de l'Education en 1992 avait prévu un bilan d'étape trois ans après son adoption, soit en 1996 au plus tard : ce bilan n'a jamais été réalisé. En succédané, un bilan⁴¹ de 10 ans d'application de la Charte a été dressé ; il a été approuvé par délibération n°2003-88 APF du 24 juin 2003, à la majorité, 9 voix étant contre et 5 s'abstenant.

Ces travaux ont conclu qu'il n'était pas nécessaire de rédiger une nouvelle charte. Le système éducatif a été considéré en nets progrès, au point que de simples inflexions paraissaient suffisantes pour la poursuite des efforts d'harmonisation de la qualité de l'enseignement sur l'ensemble du territoire.

Le même jour, dans une seconde délibération n°2003-89 APF, ont donc été adoptées *« des perspectives d'action dans le domaine de l'Education »*.

³⁹ Applicable que pour le statut des maîtres.

⁴⁰ Sauf en matière d'aide publique à l'investissement.

⁴¹ Au terme d'un débat préparatoire beaucoup moins approfondi que celui de 1992.

Dans ce document, de nouveaux objectifs ont été formulés en six déclinaisons principales : renforcement de l'enseignement du français ; renforcement du reo ma'ohi ; réduction de la déscolarisation ; poursuite de la réduction de l'écart entre Tahiti et les îles ; restructuration de l'encadrement pédagogique ; développement de l'enseignement pédagogique.

Dans l'ensemble, il en est résulté la prorogation de 2003 à 2011 des axes directeurs de la première charte de 1992, sous réserve de quelques inflexions secondaires.

Les premières remises en cause importantes sont venues quatre ans plus tard.

En 2007, un rapport IGEN, réalisé sur demande du président de la Polynésie française - le rapport Jardin -, a dressé un bilan moins optimiste du système éducatif.

Dans ce document, tout en ne mésestimant ni la jeunesse du système éducatif, ni les progrès réalisés, les inspecteurs généraux de l'Education nationale ont cependant mis en exergue trois carences majeures : des résultats trop faibles aux évaluations nationales ; une déscolarisation précoce ; des écarts de réussite scolaire significatifs entre les différents archipels.

Ce rapport appelait in fine à relancer la réflexion sur le système polynésien. Toutefois, la période marquée depuis 2004 par une forte instabilité gouvernementale s'est avérée peu propice à la formation d'un consensus autour de la question scolaire. Cette perte de temps est d'autant plus regrettable que les principales données des problèmes à résoudre dans le système éducatif avaient été identifiées, que ce soit en termes de résultats ou d'organisation.

1.2.1.3. La deuxième charte d'août 2011 s'est largement inscrite dans la continuité

1.2.1.3.1. Un bilan en demi-teinte

La rédaction d'une nouvelle charte a été mise en chantier après les élections territoriales de 2008. Au terme d'une large et riche consultation au cours de l'année scolaire 2008-2009, un bilan, moins optimiste que celui de 2003, a été établi par les autorités de la Polynésie française.

Certes, les effectifs scolarisés ont progressé, dans tous les archipels, et les résultats ont été améliorés, mais, même si l'écart tend à diminuer, les scores polynésiens aux évaluations nationales restent nettement inférieurs à ceux des zones d'éducation prioritaire (ZEP).

Par ailleurs, les débats au Haut Conseil pour l'Education ont été l'occasion de décrire une autre réalité de la production du système éducatif, appréciée en termes d'adéquation à l'emploi et non plus à travers du seul critère de la réussite aux examens, trop privilégié jusqu'ici.

Le représentant du ministre de l'emploi a ainsi rendu compte de la réalité des qualifications, en déclarant que sur 10 000 demandeurs d'emploi, de 18 à 35 ans, 40 à 50% ont un niveau réel de CE2.

Au final, il a été officiellement constaté que, malgré d'incontestables progrès, le bilan était nettement plus mitigé que celui de 2003.

Le taux d'accès au bac restait très en retrait par rapport à la moyenne nationale, et le décrochage scolaire anormalement élevé ; l'insuffisance des connaissances de base et l'absence de filières supérieures courtes continuait à limiter les performances du système éducatif.

1.2.1.3.2. Les objectifs ont cependant été réévalués

En août 2011, dans la nouvelle Charte de l'Education, plusieurs axes majeurs ont été redéfinis, notamment sur la base des concepts qui avaient été adoptés en métropole depuis 1992. En particulier, ont été repris les principes généraux de la loi d'orientation et de programme sur la rénovation de l'Ecole du 23 avril 2005 (dite loi Fillon⁴²). C'est ainsi qu'a été introduit la notion de « *socle de connaissances et de compétences à acquérir a minima durant sa scolarité obligatoire* ». Il correspond à ce que tout élève doit savoir et maîtriser à la fin de la scolarité obligatoire. Ce socle constitue l'ensemble des connaissances, compétences, valeurs et attitudes nécessaires pour réussir sa scolarité, sa vie d'individu et de futur citoyen.

Le texte de la charte⁴³ reprend la définition du socle de connaissances et de compétences à l'identique de l'article L 122-1-1 du code de l'Education applicable en Polynésie française.

« *L'Education est la priorité du Pays* », mais le lien avec le développement n'occupe plus une place aussi importante que dans le document précédent. La préoccupation est davantage centrée sur la qualité de l'insertion professionnelle des élèves.

La réussite de tous les élèves est, de nouveau, résolument placée au centre du système éducatif et des attentes de la société polynésienne. A cette fin, l'école doit d'une part, s'efforcer à devenir plus ouverte et impliquer davantage les familles et aussi plus instruite sur les réalités des milieux professionnels. L'Ecole doit mettre en place une stratégie plurilingue.

Les objectifs de performance scolaire sont relevés et se situent à un niveau plus élevé, juste en dessous des exigences nationales.

Il s'agit désormais de parvenir à 100% de la classe d'âge qui, en fin de scolarité, doit avoir un diplôme de niveau V (CAP-DNB), et 70%, au niveau du baccalauréat⁴⁴.

Est aussi réaffirmée l'intention d'obtenir de meilleurs résultats par une meilleure prise en compte de l'identité polynésienne (reo ma'ohi). L'affirmation identitaire est en outre réaffirmée et recherchée à travers diverses mesures.

En premier lieu, le socle commun de connaissances et de compétences⁴⁵ à acquérir à l'école, au collège, en CJA ou en CETAD comprend : la maîtrise de la langue française, des principaux éléments de mathématiques, une culture humaniste et scientifique permettant un libre exercice de la citoyenneté, la pratique d'au moins une langue vivante, la maîtrise des techniques usuelles de la communication, des compétences sociales et civiques. S'y ajoute la valorisation dans tous les cycles de l'enseignement des langues polynésiennes, dorénavant sanctionnée par des examens en fin de cycle. Les programmes scolaires doivent intégrer ces exigences, et le suivi des acquisitions est réalisé par des évaluations en fin de cycle (CE, 5ème, 3ème) portées sur le livret scolaire.

En second lieu, l'objectif « *d'océanisation* » des personnels est confirmé ainsi que la conservation d'un calendrier scolaire déterminé par la seule Polynésie française.

Par ailleurs, la Polynésie réitère son engagement pour apporter une réponse de qualité aux divers problèmes posés par l'isolement géographique, les inégalités sociales devant la réussite scolaire, et la scolarisation des enfants porteurs de handicaps ou malades.

⁴² Applicable par mention expresse.

⁴³ Et non la loi du pays.

⁴⁴ Objectifs nationaux : 80% d'une classe d'âge au niveau du bac (1989) ; 50 % d'une classe d'âge dans une formation post-bac et 100% titulaires d'une qualification ou diplôme reconnu (loi du 23 avril 2005).

⁴⁵ Défini par une commission d'enseignants et d'inspecteurs EN en 2009.

1.2.1.3.3. *Des préoccupations gestionnaires plus affirmées*

Là où la charte précédente s'était contentée de dispositions générales en matière d'évaluation sans fixer des objectifs de gestion précis⁴⁶, la charte d'août 2011 confirme l'attention grandissante portée aux problèmes de gestion du système éducatif. Il est de plus affirmé dans le document que « *la recherche de la performance impose une démarche continue d'évaluation et d'adaptation* ».

A cette fin, des projets quadriennaux et des projets d'école ou d'établissement doivent fixer des objectifs quantitatifs et qualitatifs, des outils de pilotage doivent être élaborés pour une efficacité accrue de la gestion par objectifs grâce à l'évaluation périodique des résultats pédagogiques, financiers et sociaux. Dans un registre complémentaire, l'urgence d'une codification est reconnue afin de répondre au besoin de formalisation et de meilleure intelligibilité du cadre réglementaire.

En outre, la gestion du système a fait l'objet de développements particuliers plus précis que dans les précédents documents.

Un projet quadriennal a, en complément, été arrêté, dans lequel des orientations prioritaires ont été dégagées, et des objectifs, fixés. Il était même prévu qu'une programmation budgétaire annuelle soit réalisée et suivie

Malgré ces avancées, certaines carences demeurent. Ainsi, en dépit des cas critiques soulevés par diverses inspections, notamment par le rapport de l'Inspection générale de l'Education nationale de novembre 2007, la question des constructions scolaires n'a pas été mieux traitée. Bien au contraire, car si dans le document stratégique précédent était évoquée l'obligation de concevoir, à terme non précisé, un plan quinquennal de réparation et d'entretien des établissements et des écoles, cette préoccupation a disparu de la Charte d'août 2011.

1.2.2. *Le service public de l'Education en Polynésie française diffère peu du modèle national*

La Polynésie française a délibérément choisi de conserver le système éducatif français dont elle avait hérité, par les vicissitudes de l'histoire. Elle s'est donc évertuée à construire un service public de l'Education assis sur les mêmes références que le système national.

Les systèmes français et polynésien ont ainsi en partage le modèle éducatif républicain fondé sur la gratuité de l'enseignement public, la liberté de l'enseignement, et plusieurs caractéristiques fondamentales issues de ce modèle de référence.

1.2.2.1. *L'organisation républicaine des enseignements et des programmes*

La large latitude d'action de la Polynésie française en matière d'éducation, qui lui aurait permis de mener une politique d'éducation nettement démarquée du système éducatif national, n'a jamais été entendue comme étant synonyme d'un rejet du modèle métropolitain.

Bien au contraire, l'organisation du système éducatif a toujours eu pour colonne vertébrale, d'une part, l'obligation scolaire pour tous les enfants en Polynésie et d'autre part, le monopole de l'Etat en matière de collation et de délivrance des diplômes nationaux, qui induit le respect des programmes nationaux d'enseignement.

⁴⁶ Autres que ceux relatifs à la réussite scolaire.

Toutes ces considérations ont largement modelé l'implantation des infrastructures scolaires, et déterminé les programmes d'enseignement dispensés en Polynésie française.

1.2.2.1.1. *L'implantation républicaine des écoles et des établissements*

L'implantation actuelle des écoles primaires résulte d'un choix fort de la Polynésie.

Il existe pour le primaire 175 écoles publiques et 20 écoles privées, et pour le secondaire 26 collèges, 3 groupements d'observation dispersés (GOD) et 11 lycées. S'y ajoutent pour les élèves hors circuit classique, 20 centres de jeunes adolescents (CJA), 14 centres d'Education aux Technologies Appropriées au Développement (CETAD).

1.2.2.1.1.1. *Les écoles*

Une école élémentaire répondant au principe de gratuité de l'école primaire, issu de la loi Ferry du 16 juin 1881, tout en étant physiquement accessible⁴⁷, a imposé aux communes de Polynésie française d'ouvrir et d'assurer une partie du fonctionnement d'une ou plusieurs écoles primaires. Les implantations scolaires doivent en outre répondre aux obligations du collège unique ; depuis 1992, de la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans, tout en respectant le principe de gratuité du lycée⁴⁸.

Le Pays doit assurer l'égalité d'accès de tous les enfants à l'école sans discrimination, notamment de sexe, d'origine sociale, culturelle, ethnique ou géographique. S'ajoute, depuis la charte d'août 2011, l'obligation de pourvoir aux demandes d'inscription en classe maternelle ou enfantine des enfants dès leur trois ans.

Ces multiples contraintes ont contribué à conférer à la cartographie des écoles et établissements, public et privé, une répartition et une configuration très spécifiques, où coexistent des écoles ne comportant qu'une seule classe à faible effectif dans les vallées des Marquises, et des établissements surchargés dans la zone périurbaine de Papeete.

A la rentrée 2013, que ce soit dans le public ou le privé, la taille des écoles était donc extrêmement variable.

En ce qui concerne l'école publique, par exemple, les Iles-du-Vent (Tahiti, Moorea), sur un total de 83 classes, comptaient 29 écoles de moins de 10 classes, dont 1 de moins de 2 classes ; 36 écoles de moins de 15 classes et 18 écoles de moins de 20 classes. Le nombre de classes le plus répandu est de 10, et le nombre moyen est de 12. A l'opposé, aux Marquises et aux Tuamotu Gambier, sur un total de 67 écoles, il y avait 22 écoles à classe unique et 32 écoles de moins de 4 classes mais seulement 3 écoles de 10 classes et plus.

En Polynésie française, un tiers des écoles a moins de 5 classes, la moitié a moins de 9 classes⁴⁹ et 5% des écoles ont plus de 16 classes.

⁴⁷ Selon le principe d'une école primaire par commune issu de la loi Guizot du 28 juin 1833.

⁴⁸ Loi du 31 mai 1933.

⁴⁹ 60% des écoles comptent 10 classes ou moins.

Nombre de classes	Nombre d'écoles Publiques					Total	Total %	Total cumulé %
	AUSTRALES	ILES DU VENT	ILES SOUS LE VENT	MARQUISES	TUAMOTU GAMBIER			
1				10	12	22	13%	13%
2		1		8	11	20	11%	24%
3				3	10	13	7,4%	31%
4	1				2	3	1,7%	33%
5	1	1	1		3	6	3,4%	37%
6		6	3	1	1	11	6,3%	43%
7	1	5	1		1	8	4,6%	47%
8		9	1		1	11	6,3%	54%
9		7	3	1		11	6,3%	60%
10		12	2		1	15	8,6%	69%
11		6	2			8	4,6%	73%
12		8	2			10	5,7%	79%
13		6	2	1	1	10	5,7%	85%
14		4	2			6	3,4%	88%
15	1	8				9	5,1%	93%
16		2	1			3	1,7%	95%
17	1	5				6	3,4%	98%
19		2				2	1,1%	99%
20		1				1	0,6%	100%
Total	5	83	20	24	43	175		

La Polynésie française compte un nombre élevé de classe à effectif réduit. La géographie particulière du territoire contraint, afin d'assurer l'accès de tous les enfants de Polynésie à l'école, à implanter de très nombreuses écoles à classe unique pour scolariser les enfants des Tuamotu ou des Marquises.

En Polynésie française, il y a 13% des écoles publiques qui ne comptent qu'une classe, soit 5 points de plus que dans le reste du territoire de la République.

Commune	Nombre d'écoles à une seule classe
HIVA OA	5
FAKARAVA	2
FANGATAU	2
NUKUTAVAKE	2
TAHUATA	2
UA POU	2
HAO	1
HIKUERU	1
MAKEMO	1
NAPUKA	1
NUKU HIVA	1
RANGIROA	1
TUREIA	1
Total Ecoles à une classe	22 (13% des écoles de PF)
Métropole + DOM	9%

Ainsi, les vallées profondes des Marquises, sur l'île de Hiva Oa, qui sont encore difficilement accessibles, rendent indispensable l'ouverture de 5 écoles à classe unique.

De même, la commune de Fakarava (1902 habitants), en raison de sa configuration en atoll, doit, pour scolariser 163 élèves, ouvrir 11 classes. Cela conduit à l'ouverture d'une classe à Raraka pour 7 élèves, une autre à Aratika pour 10 élèves, et de 5 classes à Fakarava pour 95 élèves.



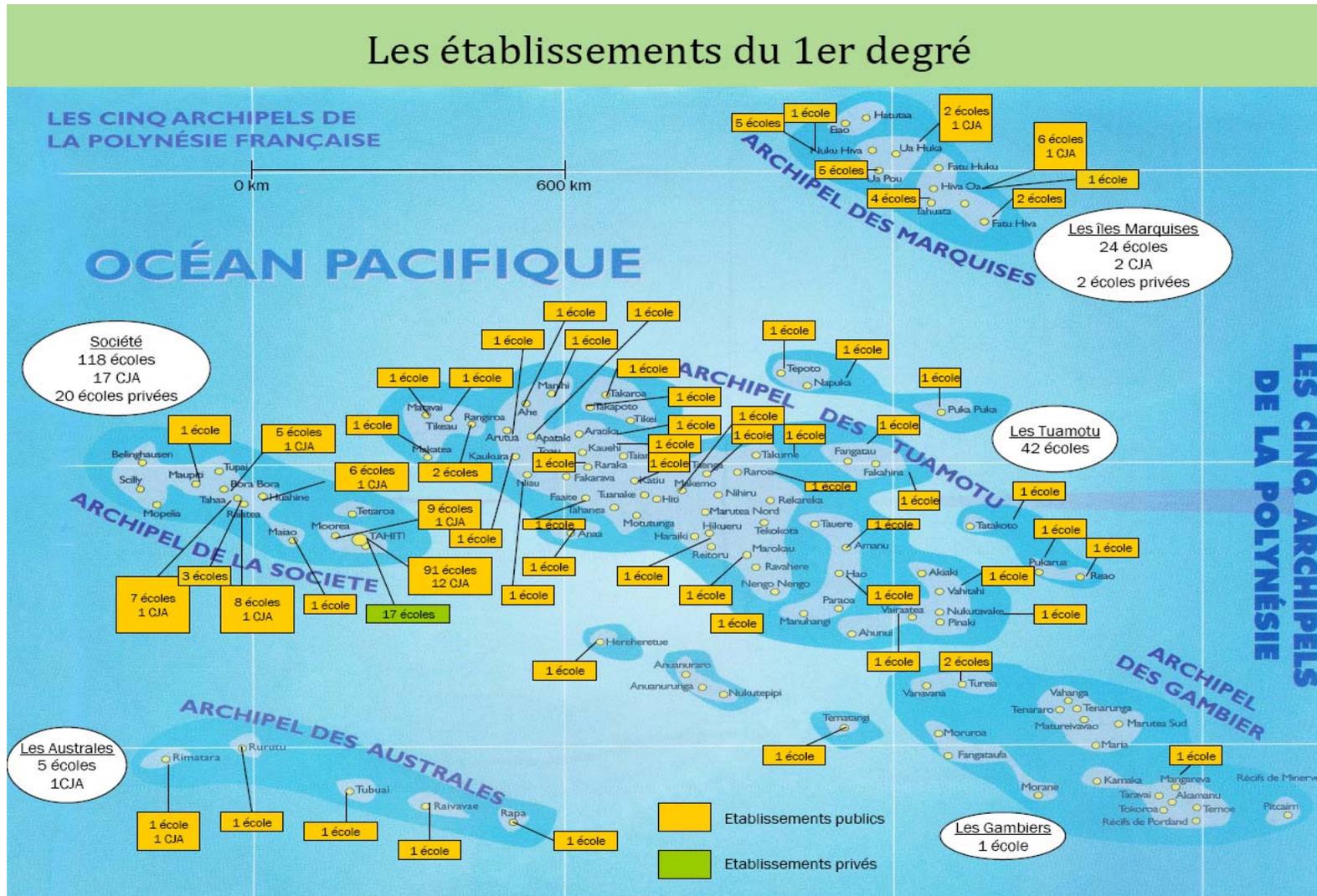
La carte ci-après reproduite rend compte de la répartition par archipels des effectifs scolarisés dans les établissements et écoles publiques et privées.

Sur un total de 22 écoles privées, 20 sont implantées à Tahiti et 2 aux Marquises.

Elle montre, entre autres, l'extrême concentration des moyens dans les îles de la Société (Tahiti, Moorea, Raiatea) où sont regroupés 75% des écoles et établissements du primaire, du public et du privé, en lien logique avec la répartition de la population en Polynésie française.

Par contre, il n'y a que cinq écoles et un CJA aux Australes, et une école aux Gambier, à Mangareva.

Les établissements du 1er degré



1.2.2.1.1.2. Les collèges et les lycées

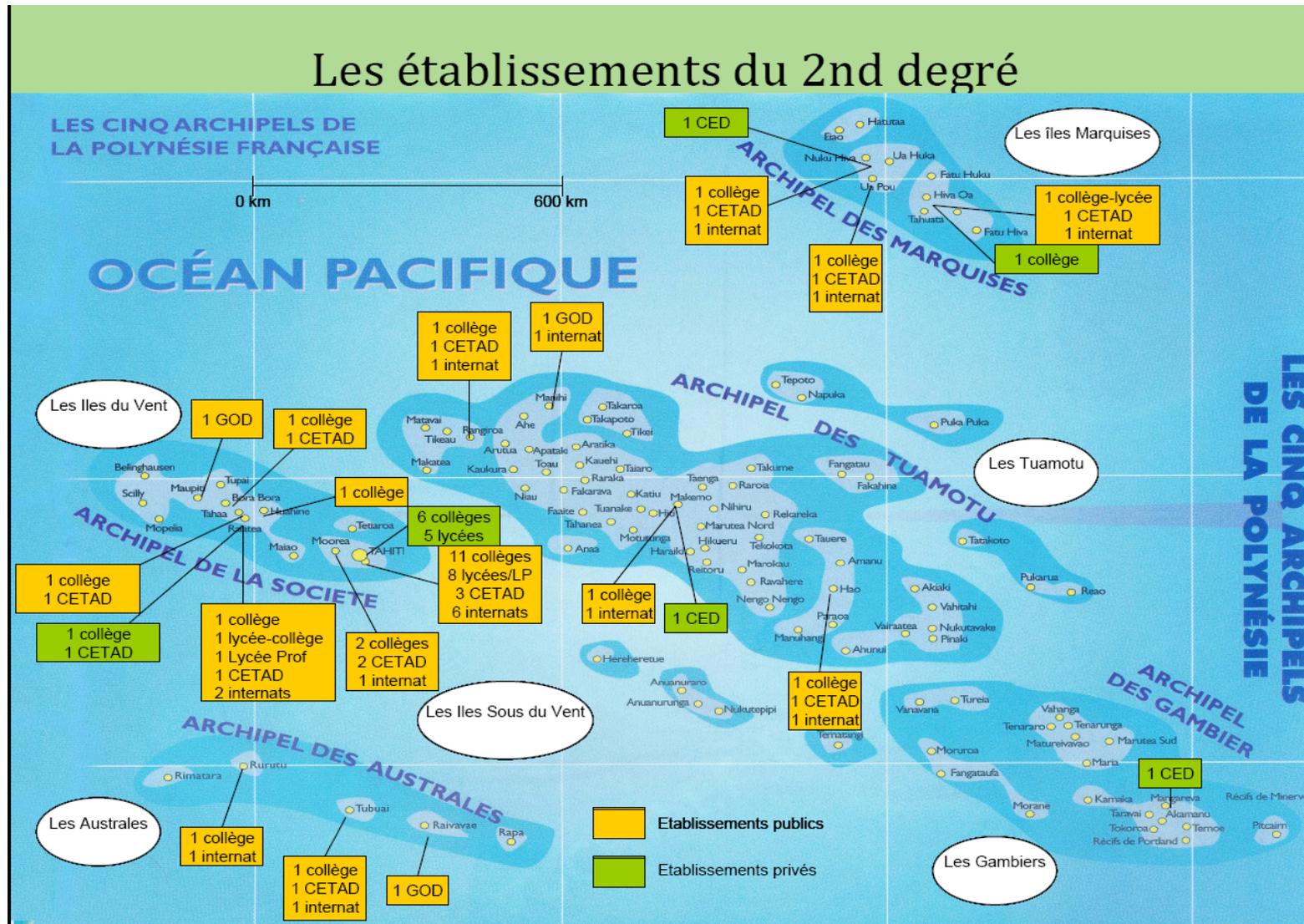
S'agissant des collèges, la Polynésie a choisi d'implanter ceux-ci au plus près des populations, quitte à recourir à des dispositifs particuliers afin de retarder au maximum pour les élèves des archipels éloignés, l'obligation de partir pour les Iles-du-Vent (Tahiti) où sont majoritairement implantés les lycées.

Pour une population scolaire⁵⁰ du premier cycle du secondaire de 12 958 élèves dans le public et de 4 548 dans le privé, fonctionnent 26 collèges d'enseignement général. 12 collèges sont implantés sur l'île de Tahiti, 2 sur Moorea, dont 1 intégrant une classe de seconde à Pao Pao ; 5 aux Iles-sous-le-vent, dont une classe de seconde intégrée au lycée d'Uturoa et une au collège de Huahine. Dans les archipels éloignés, sont localisés 3 collèges aux Tuamotu, 3 aux Marquises, dont 2 classes de Bac pro (Atuona - Hiva Oa, Taiohae - Nuku Hiva) et 2 aux Australes, dont une classe de seconde à Tubuai - Mataura.

Pour 6 030 élèves en filière générale et technologique, et 5 277 en filière professionnelle, sont ouverts 11 lycées publics ou privés, dont 8 à Tahiti, 2 dans les Iles-sous-le-vent et 1 aux Marquises. Aucun lycée d'enseignement général public n'est implanté en dehors de Tahiti. L'enseignement privé est implanté dans tous les archipels, tout en étant logiquement plus présent dans les Iles-du-Vent où la population scolaire est la plus forte.

⁵⁰ Dialogue de gestion 2014.

Les établissements du 2nd degré



1.2.2.1.2. *La reprise des programmes d'enseignement nationaux*

Les programmes d'enseignement en Polynésie française sont des répliques des programmes nationaux, augmentés d'ajouts d'initiative locale.

En amont, les propositions de modification des programmes nationaux sont soumises à l'avis du Haut comité de l'éducation. Cet organisme consultatif est propre à la Polynésie. Il est placé auprès du ministre de l'éducation de la Polynésie. C'est un lointain héritier du conseil consultatif pour l'enseignement public créé en 1914 pour assister le gouverneur, et comme lui, il n'émet que des avis. Son action n'a été qu'épisodique. Ainsi, il n'avait jamais été réuni avant 2004, et depuis ses consultations, restent relativement rares.

Les programmes scolaires sont formellement adoptés par la collectivité de la Polynésie par voie d'arrêté après avis du Haut comité de l'éducation. Les modifications introduites ne sont admises qu'après une procédure de validation préalable par les inspections générales (IGEN).

Concernant le primaire, les textes polynésiens ont repris quasi littéralement les textes nationaux. C'est ainsi que l'arrêté n° 768/CM organisant les programmes d'enseignement dans le primaire a reproduit, parfois à la virgule près, le texte national, auquel ont été simplement ajoutées, les connaissances à acquérir en langues et culture polynésiennes, à la fin des trois cycles de l'école primaire et quelques notions sur l'histoire et la géographie de la Polynésie. Le constat est identique pour les enseignements du secondaire.

Les programmes enseignés en Polynésie sont donc similaires aux programmes nationaux, à la seule différence de connaissances de la langue, de l'histoire et de la culture locales.

1.2.2.2. *Les relations avec l'enseignement privé*

1.2.2.2.1. *Le cadre juridique est identique, sauf en matière de soutien à l'investissement*

La collectivité de la Polynésie a été substituée à l'Etat pour l'application des dispositions légales qui organisent les relations de l'Etat avec l'enseignement privé.

La loi modifiée n° 59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privés, dite loi Debré, étendue au Territoire de Polynésie française par les décrets n° 74-464 du 17 mai 1974 (pour le premier degré) et n° 75-614 du 2 juillet 1975 (pour le second degré), forme donc le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les relations de la Collectivité de la Polynésie française et l'enseignement privé.

Depuis le décret n° 2008-263 du 14 mars 2008, le Code de l'Education applicable en Polynésie française reprend désormais ces dispositions à l'article R 493-1, en précisant les conditions dans lesquelles se trouve la Polynésie par rapport au cadre national.

« Jusqu'à l'adoption par les autorités compétentes de la Polynésie française et l'entrée en vigueur des dispositions réglementaires applicables aux établissements d'enseignement privés de la collectivité, ces établissements demeurent régis par les dispositions du décret n° 74-464 du 17 mai 1974⁵¹ fixant les conditions d'application au

⁵¹ Le décret n° 74-464 du 17 mai 1974 a rendu applicable en Polynésie française les décrets n° 60-389 et n° 60-390 du 22 avril 1960.

territoire de la Polynésie française, en ce qui concerne l'enseignement du premier degré, de la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 modifiée sur les rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privés et du décret n° 75-614 du 2 juillet 1975 fixant les conditions d'application au territoire de la Polynésie française, en ce qui concerne l'enseignement du second degré, des dispositions de la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 modifiée sur les rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privés. ».

C'est donc délibérément que la Polynésie française a maintenu le cadre normatif général qui régit ses rapports avec l'enseignement privé.

Dès lors, de nombreuses similitudes sont à relever.

A l'instar de l'Etat en métropole, l'ouverture d'un établissement est soumise à autorisation préalable de la Polynésie ; en primaire, elle dépend de la réponse reconnue à un besoin scolaire.

La Polynésie française reconnaît deux statuts génériques : les établissements et écoles sous contrat, et les établissements et écoles hors contrat.

En ce qui concerne les classes du premier degré, la commune est tenue d'assumer, dans les mêmes conditions que pour des classes d'école primaire publique, les dépenses de fonctionnement (matériel) des classes sous contrat.

Chaque établissement sous contrat (d'association ou simple pour le primaire) conserve un caractère propre, notamment par la définition qu'il donne de la vie scolaire dans son règlement intérieur, mais est soumis à un contrôle de l'exécution du contrat passé avec la Polynésie, y compris sur les programmes enseignés ; les enseignants sont notés par les inspecteurs pédagogiques. Les établissements hors contrat, à l'inverse, ne sont soumis qu'à un contrôle limité à la vérification des titres requis pour enseigner, au respect de l'ordre public et des bonnes mœurs, ainsi que des normes d'hygiène et la sécurité.

De manière identique aux dispositions concernant l'enseignement public en métropole et dans les départements d'outre-mer, l'Etat assure la rémunération des enseignants qui exercent dans des classes sous contrat (secondaire ou primaire) dans des conditions identiques à celles en vigueur dans le public.

En outre, comme en métropole, une parité de principe avec le public doit être strictement observée en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement (CE, 23 mars 1984, OGEC de Couëron). L'article L 442-5 applicable en Polynésie française fixe le cadre financier des participations aux dépenses de fonctionnement des écoles sous contrat, sous forme de « forfait par élève⁵² ».

En revanche, la limite du dixième des dépenses annuelles de l'établissement imposée aux subventions d'investissement par le code de l'Education, article L 151-4, n'est pas applicable en Polynésie française, comme mentionné à l'article L 163-1.

Et en vertu de l'article L 163-4, « *Dans les écoles maternelles et élémentaires publiques, l'organisation de la semaine scolaire ne doit pas faire obstacle à la possibilité pour les parents de faire donner, s'ils le désirent, à leurs enfants l'instruction religieuse, en dehors des édifices scolaires et en dehors des heures de classe.* »

⁵² Forfait élève = coût moyen d'un élève dans le public dans la commune de résidence X nombre d'élèves de l'école résidant dans la commune.

1.2.2.2.2. Le titre IV de la convention générale du 4 avril 2007

La convention Etat-Polynésie française a précisé quelques points essentiels intéressant les relations de la Polynésie avec les établissements privés :

- la Polynésie française est substituée à l'Etat pour la conclusion des contrats simples et des contrats d'association (article 26) ;
- la Polynésie française joue un rôle de contrôle similaire à celui de l'Etat à l'égard des établissements ;
- la Polynésie française apprécie notamment le bien-fondé des demandes de moyens formulés par les établissements.

1.2.2.2.3. Les contrats d'association

La Polynésie française a signé des contrats d'association avec les représentants des enseignements privés : enseignement catholique, enseignement protestant, enseignement adventiste.

S'agissant des enseignements confessionnels les plus représentés en Polynésie française, l'enseignement catholique et l'enseignement protestant, des contrats d'association ont été conclus avec l'un et l'autre, le 5 novembre 1974 pour les établissements catholiques et le 29 décembre 1975 pour les établissements protestants. Ces contrats, à l'image de leurs homologues de métropole, lient étroitement l'Etat, le Territoire et les établissements d'enseignement privés.

Des contrats similaires d'association ont été signés avec l'église adventiste.

1.2.2.2.3.1. La reconnaissance du caractère propre

La politique éducative, définie dans les chartes de l'éducation, reconnaît la « *mission de service public* » assurée par les établissements d'enseignement privés sous contrat et le « *caractère propre de chaque établissement* ».

Comme le rappelle le préambule de la convention du 24 juillet 2000 qui régit, dans le détail, leurs relations, « *l'Enseignement Catholique et l'Enseignement Protestant se veulent partenaires du système éducatif polynésien dans une démarche toujours en phase avec le développement du Territoire.* ».

Les structures propres aux enseignements catholique et protestant sont reconnues par le Pays :

- « *Le Conseil d'Administration de la Mission catholique (C.A.MLCA.) et le Conseil d'Administration de la Mission Catholique des Iles Marquises (C.A.M.C.LM.) sont les organismes juridiquement responsables des actes de l'Eglise et de la gestion des biens* »...;
- « *Le Comité Interdiocésain de l'Enseignement Catholique (CO.DLE.C.) est chargé de définir les orientations éducatives, de coordonner les actions de développement de l'Enseignement Catholique et de contrôler la gestion administrative et financière.* »... ;
- « *La Direction de l'Enseignement Catholique (DEC) reçoit mandat du CO.DLE.C. et agit sous son contrôle* ».

La DEC assure la liaison avec l'enseignement catholique. Cette structure a reçu mandat de l'enseignement protestant pour le représenter auprès de l'administration du pays. En réalité, ces relations ne reposent que sur des accords verbaux entre les différents protagonistes : nulle convention n'est intervenue entre la DES et la DEC pour formaliser leurs relations de travail, de même, aucune convention n'a été passée entre les directions confessionnelles.

1.2.2.3.2. Les relations financières avec l'Etat

En premier lieu, ce concours financier comprend d'une part, la prise en charge de la rémunération des enseignants et documentalistes, et d'autre part, le versement de contributions forfaitaires au fonctionnement des écoles et établissements, sous forme de Dotation globale de fonctionnement (DGF) (art. 27) et de la part du forfait d'externat versée directement aux écoles et établissements.

A cette fin, la Polynésie française reçoit le concours financier de l'Etat pour les établissements privés (art. 26 de la convention) permettant d'assurer ce financement.

S'y ajoute une participation financière « à certaines dépenses de fonctionnement non prises en charge par l'Etat », convenue par la Polynésie française dans la convention n° 3378 du 24 juillet 2000. Cette aide supplémentaire a pour origine une demande motivée⁵³ de la DEC. Elle correspond à des compléments de rémunération des personnels de direction et de secrétariat des écoles du premier degré, à la rémunération des personnels affectés aux services pédagogiques, d'aide sociale et de psychologie ainsi qu'aux traitements des personnels des internats et foyers. Depuis 2000, elle n'a jamais été remise en cause, et fait l'objet chaque année d'une demande motivée pour inscription au budget de la Polynésie française.

Le tableau ci-après retrace ces versements depuis l'exercice 2000.

Référence	Date	Exercice	Enseignement catholique		Enseignement protestant	
convention 3378	24/07/2000	2000	209 100 000		42 892 000	
tacite reconduction		2001	209 100 000	0,00%	42 892 000	0,00%
1er avenant 021547	20/08/2002	2002	209 100 000	0,00%	49 972 000	16,51%
2ème avenant 3.0183	10/04/2003	2003	238 100 000	13,87%	53 943 000	7,95%
3ème avenant 4.0329	13/04/2004	2004	243 450 000	2,25%	53 622 000	-0,60%
4ème avenant 5.0088	24/02/2005	2005	254 000 000	4,33%	56 639 000	5,63%
5ème avenant 6.0201	21/03/2008	2006	259 800 000	2,28%	57 981 000	2,37%
6ème avenant 7.0627	02/07/2007	2007	269 800 000	3,85%	63 000 000	8,66%
7ème avenant 8.0204	24/06/2008	2008	275 000 000	1,93%	68 000 000	7,94%
8ème avenant 2604	28/05/2009	2009	281 900 000	2,51%	67 500 000	-0,74%
9ème avenant 3266	04/05/2010	2010	281 900 000	0,00%	67 500 000	0,00%
10ème avenant 1306	02/03/2011	2011	281 900 000	0,00%	67 500 000	0,00%
11ème avenant 1086	28/02/2012	2012	281 900 000	0,00%	67 500 000	0,00%
12ème avenant 1477	12/03/2013	2013	281 900 000	0,00%	67 500 000	0,00%

En second lieu, la Polynésie française, pour des projets approuvés et l'Etat, dans le cadre des Contrats de projets ou de Développement, versent des subventions d'investissement.

A titre illustratif, le tableau ci-après récapitule les financements d'investissement accordés par la Polynésie française à l'enseignement catholique depuis 2004.

⁵³ Lettre du 4 juillet 1999.

Secteur	Intitulé	Décision	Date	Montant en F CFP	Taux de subvention
Administration	Construction d'un amphithéâtre, aménagement des locaux du centre de formation et des locaux administratif de l'enseignement catholique (3ème Phase)	Arrêté 590/PR	17/02/2005	110 000 000	87,64%
1er degré	Réaménagement de l'école des sœurs de Uturoa (1er phase)	Arrêté 2459/PR	10/11/2003	200 000 000	91,00%
	Réaménagement de l'école des sœurs de Uturoa (2ème phase)	Arrêté 1372/PR	03/06/2004	250 000 000	
	Réaménagement de l'école des sœurs de Uturoa (3ème phase)	Arrêté 1129/PR	08/09/2005	100 000 000	65,00%
	Travaux d'extension de l'école Saint Hilaire	Arrêté 1073 CM	29/09/2006	100 000 000	
1er et 2ème degré	Extension de l'école, du collège et de l'internat du Sacré cœur de Taravao	Arrêté 1906/CM	28/12/2007	230 000 000	70,00%
2ème degré	Construction du CED de Taiohae et de son internat	Arrêté 1907/CM	28/12/2007	140 000 000	75,00%
	Construction du CED de Rikitea	Arrêté 538/PR	16/02/2006	20 000 000	45,45%
	Reconstruction du CED de MAKEMO (pouvant servir d'abri paracyclonique)	Arrêté 351/PR	23/03/2011	200 000 000	40,00%

En troisième lieu, les communes où sont implantées les écoles primaires de l'enseignement privé sous contrat versent des subventions pour contribuer au fonctionnement et à l'investissement.

1.2.2.3. L'Etat reste le garant de la valeur de l'enseignement

L'Etat a conservé dans cette organisation deux prérogatives essentielles dans le fonctionnement du service public de l'éducation en Polynésie française.

Ces prérogatives s'exercent dans deux domaines : la gestion administrative des enseignants et la collation des diplômes.

Ce partage avec l'Etat de la compétence en matière d'enseignement scolaire résulte, depuis l'origine, d'un double compromis accepté par la Polynésie au moment du transfert des compétences.

A ce titre, les enseignants doivent d'abord continuer à relever en dernier ressort de la seule administration de l'Etat, qui continue à les rémunérer et à gérer leurs carrières. Lors du transfert de la compétence en 1984, la question du respect du statut et des droits acquis des enseignants avait été considérée comme une condition dirimante. La collation des diplômes nationaux doit en second lieu rester l'apanage exclusif de l'Etat, sans pour autant exclure la légitimité d'adaptations avalisées par l'Etat relatives à l'organisation et au contenu des formations conduisant aux diplômes nationaux.

Cet accord entre l'Etat et la Polynésie française est d'ailleurs explicitement mentionné dans toutes les conventions partenariales : article deux de la convention de 1988, article cinq de la convention de 1999, préambule et article cinq de la convention de 2007.

C'est la raison pour laquelle l'administration de l'Education nationale continue d'être présente en Polynésie pour assurer la gestion administrative des enseignants et la collation des diplômes nationaux, le vice-rectorat et l'administration centrale du ministère de l'Education exerçant, quant à lui, un rôle d'expert des politiques éducatives à la disposition de la Polynésie.

Les moyens d'expertise du vice-rectorat s'expriment surtout en matière pédagogique, par les IA-IPR notamment, la supervision des examens et concours et la gestion de la paie des enseignants mis à disposition de la Polynésie française.

1.2.3. *Les spécificités du système éducatif*

1.2.3.1. *Les particularités sont rares*

Les spécificités concernent essentiellement deux domaines où la Polynésie a exercé son droit d'initiative.

D'une part, a été introduite une connotation touchant aux problématiques de développement dans les politiques éducatives, c'est notamment le cas de la première charte de 1992. D'autre part, a été exploitée la possibilité reconnue à la collectivité, aux articles L 373-1 à L 373-3 du code de l'Education, de construire des programmes et des formations conduisant à la délivrance de diplômes locaux.

Ainsi, en dépit des larges possibilités d'autonomie qui lui sont garanties, le système éducatif polynésien est resté très proche du système national. La Polynésie française a choisi de conserver le modèle scolaire français tout en y intégrant plusieurs spécificités pour « *coller à la réalité géographique et humaine du pays* ».

Le système éducatif est donc une réplique du système national, avec quelques particularités supposées répondre aux problématiques spécifiquement polynésiennes.

1.2.3.2. *Des réponses aux réalités géographiques de la Polynésie française*

1.2.3.2.1. *Une concentration du second cycle du secondaire sur les Iles de la Société*

La forte concentration humaine dans les îles de la Société où 70% de la population réside, et à l'inverse, la faiblesse de la population des d'archipels éloignés, ont rendu nécessaire l'adaptation des structures scolaires à cette double réalité.

En raison de ce déséquilibre, la Polynésie française a donc concentré l'essentiel des structures du secondaire sur les Iles-du-Vent, et des Iles-sous-le-vent. Ce regroupement de l'offre éducative élèves a conduit au développement d'internat et à l'organisation de transports scolaires inter-îles adaptés.

La carte précédente montre la concentration des structures secondaires sur ces deux archipels.

1.2.3.2.2. *Des programmes d'hébergement et de transport*

Le droit à l'école pour tous, qui implique la construction d'écoles primaires et de collèges au plus près des populations, a dû être appliqué avec discernement et relativité.

Dans les archipels faiblement peuplés, l'implantation des collèges et des lycées a été considéré comme un dernier recours.

Au fur et à mesure des besoins, ont d'abord été développés des structures regroupant des classes du primaire et du secondaire : les groupements d'observations dispersés (GOD). Ces structures ont vocation à être implantées dans des zones à faible densité démographique ; elles regroupent des classes de premier cycle de collège avec les classes primaires. Cette formule, qui subsiste encore seulement en Polynésie, est apparue très adaptée.

Aussi, la solution au problème posé par la faible densité scolaire a-t-elle été recherchée dans la généralisation à minima d'un GOD, d'un collège ou d'une structure type CETAD-CJA⁵⁴ par atoll ou île habitée.

Et lorsque cette logique d'implantation confinait à l'absurde, avec des écoles ne comptant qu'une classe de moins de 10 élèves ou des collèges de moins de 200 élèves, a été privilégiée, en substitution, l'organisation d'hébergements et de transports scolaires inter-îles par voies maritime et aérienne.

Les solutions d'hébergement sont mentionnées, sous divers aspects, dans les Chartes de l'Education. En 1992, il s'agissait de construire des internats dans le cadre d'un plan de dix ans. En 2011, il était précisé que « *l'organisation de l'internat devait reposer sur un projet éducatif et pédagogique* ».

Si des internats ont bien été construits, ils se sont rapidement délabrés et n'ont pas été systématiquement inclus dans des projets de vie en dehors du temps scolaire, ce qui leur vaut beaucoup de critiques.

Très tôt, a été reconnue⁵⁵ la gratuité du transport scolaire pour les élèves scolarisés, qu'ils résident à plus d'un kilomètre de l'établissement scolaire ou bien, sur une autre île. Ce transport scolaire est effectué pour environ 23 500 élèves par voie terrestre, pour 1 500 élèves⁵⁶ par voie maritime, et pour 2 000 élèves par voie aérienne.

Une convention n° 80-273 du 17 mai 1979 a fixé les modalités de participation financière de l'Etat : 65% des dépenses correspondant à une prise en charge de la dépense à partir d'une distance entre la résidence de l'élève et l'établissement d'au moins trois kilomètres.

1.2.3.3. Des réponses aux réalités culturelles et socio-économiques

1.2.3.3.1. Des programmes adaptés aux réalités linguistiques et culturelles

Le plurilinguisme en Polynésie française est une réalité. Avant de devenir un atout, il est source de complexité dans la transmission des apprentissages et des savoirs scolaires, le français restant encore, dans les archipels éloignés et les milieux défavorisés, une langue apprise mais mal maîtrisée.

Ces réalités linguistiques et culturelles ont été prises en compte dans les programmes scolaires adoptés officiellement par la Polynésie, après accord de l'Etat.

La langue tahitienne est enseignée depuis 1982 dans les écoles de Polynésie, par extension de la loi Déixonne du 11 janvier 1951 relative à l'enseignement des langues régionales dans l'hexagone.

En primaire, cette procédure a été dernièrement utilisée à l'occasion de l'adoption des programmes de 2008, dits de l'école du socle, auxquels des ajouts ont été apportés pour l'apprentissage des langues polynésiennes et l'histoire et géographie.

⁵⁴ CED pour l'enseignement privé.

⁵⁵ Délibération n° 79-18 du 29 janvier 1979.

⁵⁶ Dont 150 élèves du primaire.

En termes pratiques, cela s'est traduit par des modifications d'horaires. L'horaire hebdomadaire a été fixé à 27 h, répartie en 8 demi-journées avec deux heures de moins en français au cycle 2 et 30' de moins en maths, afin de dégager du temps pour l'enseignement des langues polynésiennes : 2h30 au cycle 2 et 3⁵⁷.

Enfin, l'enseignement de l'histoire et géographie est consacré, dans ses premiers développements jusqu'au CE2, à la compréhension du milieu polynésien, avant d'être élargi aux réalités nationales et mondiales. L'histoire politique de la Polynésie française est traitée sous l'angle du contact entre les civilisations.

A la différence des programmes du primaire, les programmes nationaux du secondaire ménagent un espace pour l'enseignement des spécificités culturelles locales. Ils sont, sous cette condition, intangibles, et font l'objet d'arrêtés ministériels du gouvernement central.

Ainsi, le reo ma'ohi a été traité dans le cadre général de l'enseignement des langues régionales⁵⁸. De même, l'enseignement des réalités géographiques et historiques de la Polynésie française a été intégré dans le programme national applicable en Polynésie française.

L'enseignement de l'anglais en primaire en Polynésie a fait l'objet d'un effort particulier dans le cadre des programmes nationaux, seulement limité par l'aptitude des professeurs des écoles à pratiquer l'anglais. Dès 2007, l'anglais, sur la base du volontariat des maîtres, a donc été introduit de la maternelle au CM2. Puis, il a été rendu obligatoire en CM2 en 2010, et étendu au cycle trois (CE2-CM1-CM2) à raison d'une heure et demie par semaine. L'anglais est enseigné dans environ 166 écoles en cycle 3. L'objectif est une généralisation aux 12 000 élèves de la Polynésie.

Les programmes sont arrêtés par discipline et par classe et série. Par exemple, en histoire-géographie, la Polynésie a souhaité modifier le programme. A cette fin le ministre de l'Education a pris un arrêté (arrêté du 29 avril 2012) portant adaptation des programmes nationaux d'histoire-géographie pour la Polynésie, la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna. Cet arrêté a ensuite été publié au JOPF le 28 juin 2012.

Dans ce texte, il est fait explicitement renvoi à des annexes publiées au BOEN qui décrivent le programme avalisé par le ministère. En l'occurrence, il s'agit du BO spécial n°4 du 12 juillet 2012 où les programmes par classe sont déclinés. Un tableau présente par partie de programmes, les ajouts ou substitutions autorisés.

Ainsi, en classe de seconde, en histoire, est substituée l'étude du peuplement progressif de l'Océanie à l'étude du rôle des Européens dans le peuplement de la terre ; l'étude des voyages de découverte est centrée sur les voyages de Cook et Bougainville ; est aussi ajoutée l'étude des premiers contacts des européens à Tahiti et leurs conséquences au XIXème siècle.

En classe Terminale, ES et L, il y a peu d'ajouts, mais les professeurs sont en revanche invités à prendre des exemples locaux pour l'étude de certains thèmes : le rapport des sociétés avec leur passé, médias et opinion publique, les puissances après 1918, l'état-nation pour lequel l'étude du gouvernement de Polynésie depuis 1945 est ajoutée à l'étude du gouvernement de la France depuis 1945. En terminale S, l'enseignement facultatif suit le même modèle, mais cependant ajoute, en plus du programme national, l'étude de la Polynésie française contemporaine.

⁵⁷ Au surplus, 13 écoles participent à l'expérimentation Ecolpom qui implique un horaire renforcé en reo ma'ohi : 5 H depuis le CP.

⁵⁸ Charte européenne du 5 novembre 1992, toujours en cours de processus de ratification.

1.2.3.3.2. Des structures scolaires spécifiques

Des structures originales ont été créées pour un public en difficultés scolaires. Ces structures s'adressent aux adolescents en situation scolaire difficile dans un cadre normal. Elles ont pour objectif de former les élèves aux techniques appropriées au développement.

Il s'agit de classes primaires et secondaires⁵⁹ associant de manière inédite enseignement et développement du territoire. A l'origine, cette idée de l'Etat, a été reprise et théorisée par la suite dans les chartes de l'Education par la collectivité de la Polynésie française.

Cette formule inédite est née d'une proposition du rapport de l'inspecteur général Longeot d'octobre 1980. Le système éducatif polynésien l'a expérimenté puis étendu. Cette formule est originale. Elle associe formation générale et contribution au développement du territoire par la formation d'ouvriers polyvalents possédant les bases techniques « *pour bien vivre dans les îles éloignées* ».

Les centres d'Education aux technologies appropriées au Développement (CETAD) sont des structures secondaires créées à partir des ateliers complémentaires de collège qui ont été transformés en ateliers polyvalents délivrant des certifications professionnelles locales (CEPP). Ces structures expérimentales ont ensuite été rattachées aux lycées professionnels. La scolarité dure trois ans.

Il existe 15 CETAD ouverts après la 5ème aux élèves de plus de 13 ans. Les buts des CETAD sont d'assurer une formation initiale diplômante (CFG, DBN, CAP) et de dispenser une formation adaptée au développement et à la vie dans les îles éloignées (CAP D). La formation technique correspond à plusieurs formations proposées en BTP, en technique de pêche côtière et en agriculture, ainsi qu'en petite maintenance des moteurs de bateau.

Les centres de jeunes adolescents (CJA) ont été créés par délibération n°86-6 du 16 janvier 1980. Ces centres s'adressent aux élèves du primaire qui ne sont pas admis à poursuivre leurs études secondaires au collège. Les enseignements qui y sont dispensés préparent directement à la vie active et professionnelle. Les cours durent deux ans et sont sanctionnés par un certificat territorial.

Il y a 21 CJA, dont 18 sur l'île de Tahiti et environ 600 élèves. Les CJA accueillent principalement des élèves qui ont atteint, voire dépassé, l'âge du collège.

Ces structures spécifiques, CETAD et, dans une moindre mesure CJA, ont connu, par rapport au projet original, une dérive. Elles sont en effet devenues plus une réponse institutionnelle aux élèves en difficultés scolaires qu'une orientation positive vers un enseignement pratique valable pour « *la vie dans les îles* ». Ainsi la spécificité originelle s'est peu à peu estompée, submergée par les questions inhérentes au traitement de la difficulté scolaire.

Les élèves orientés dans la filière CJA-CETAD, dans les archipels éloignés mais aussi sur Tahiti, sont dans les faits et dans leur très grande majorité, des élèves en difficultés scolaires, ne recevant qu'un enseignement pratique adapté et une faible formation générale.

⁵⁹ Décision n°3214 du 19 octobre 1979 ; arrêté n° 520-9-C du 4 novembre 1980.

1.3. L'Etat est le financeur principal du système scolaire

1.3.1. La Constitution oblige l'Etat à soutenir le système éducatif polynésien

1.3.1.1. Une obligation constitutionnelle

La Constitution⁶⁰ assigne à l'Etat une obligation, d'assurer sur l'ensemble du territoire de la République « *l'organisation de l'enseignement public, gratuit et laïc à tous les degrés* » et en outre « *garantit l'égal accès de l'enfant (et de l'adulte) à l'instruction...* ».

L'Etat en matière d'Education doit donc à ce titre à la Polynésie française, collectivité de la République, un niveau d'organisation et de qualité du service public d'enseignement garantissant l'égalité d'accès à l'école.

En vertu de la place singulière de la Polynésie au sein de la République, de sa large autonomie, la responsabilité de l'Etat s'inscrit dans un mode partenarial.

Néanmoins, des lois ont précisé la compétence rationne materiae en matière d'Education, réservant par exemple l'enseignement supérieur à l'Etat.

Ce cadre légal particulier est formé par les lois organiques qui fondent la compétence de la Polynésie Française, y compris celle des communes⁶¹, en matière d'enseignement préscolaire, scolaire et post-bac (BTS), et aussi, par la loi d'orientation n° 94-99 du 5 février 1994⁶² pour le développement économique et social de la Polynésie française. Dans cette loi⁶³, ont été ainsi fixés pour 10 ans (2004) les engagements de l'Etat au titre de la solidarité nationale dans le domaine de l'Education : augmenter le taux d'encadrement pédagogique dans le primaire pour le rendre comparable à ceux relevés en métropole d'ici la fin du second contrat de développement (1999) ; améliorer la qualité pédagogique des équipes à l'aide d'un programme pluriannuel de recrutement ; établir un plan de construction et de rénovation des établissements scolaire et des internats.

Ces engagements, à l'exception du dernier, n'ont pas été traduits dans des documents de programmation financière. Les constructions scolaires ont fait l'objet d'une programmation dans le premier Contrat de développement (1994-1999). Y était prévue une participation de l'Etat de 9,7 milliards de F CFP complétée par une dotation d'un milliard de la Polynésie française.

Parallèlement, des conventions ont codifié les relations entre l'Etat et la Polynésie française, en spécifiant à chaque partenaire ses obligations et ses droits. Une première convention portant sur l'Education a été signée le 19 juillet 1999.

1.3.1.2. Le statut d'autonomie prévoit et organise le concours de l'Etat

L'idée de partenariat est fortement corrélée au statut d'autonomie au sein de la République reconnu à la Polynésie française depuis 1984. Aussi n'est-il pas étonnant que, dès la première charte de l'Education en 1992, le partenariat avec l'Etat soit placé au cœur de l'organisation du système éducatif de la Polynésie française.

⁶⁰ Notamment son Préambule, 13^{ème} alinéa.

⁶¹ Article 43 de la loi organique du 27 février 2004.

⁶² La loi d'orientation est un élément du Pacte de Progrès qui comprend en outre des conventions et deux contrats de développement.

⁶³ Article 2.

Ce partenariat justifie les relations privilégiées et exclusives entretenues par le Pays avec le système éducatif français. Il s'exprime par un partage technique des compétences et une mise à disposition des moyens de l'Etat en matière d'enseignement, en réponse après validation aux besoins exprimés par la collectivité.

Ce partenariat est formalisé dans des conventions passées entre l'Etat et la Polynésie française qui traitent des principes et des modalités pratiques des concours financiers et techniques de l'Etat et des obligations de la Polynésie française.

Ces conventions obéissent à un important formalisme.

Les lois organiques de 1996 et 2004 contiennent des dispositions précises concernant les concours financiers et techniques de l'Etat. La loi organique du 23 Février 2004 indique ainsi, aux articles LO 169 et 170, le cadre dans lequel les conventions peuvent intervenir.

L'initiative de la demande est toujours laissée à la collectivité (article LO 169) : « *à la demande de la Polynésie française, par conventions, un concours financier et technique aux programmes de formation et de promotion, ainsi que des mises à disposition des agents et services de l'Etat est possible. L'avis préalable du Haut-commissaire est sollicité.* »

La convention est le vecteur unique de ce partenariat. L'article 170 ne prévoit expressément que la convention pour acter les obligations respectives de l'Etat et de la Polynésie française, notamment en ce qui concerne la rémunération dans l'enseignement secondaire.

1.3.1.3. Les conventions Etat-Pays organisent les relations financières

Les relations financières sont encadrées par deux types de conventions : les conventions générales et les conventions thématiques.

1.3.1.3.1. *Les conventions générales Etat-Polynésie française*

Toutes les conventions passées contiennent des dispositions assez semblables. Elles traitent essentiellement des concours financiers et techniques de l'Etat en fonctionnement (par exemple DGF pour le second degré) et en investissement⁶⁴.

Pourtant, avant 2007, aucun montant précis ni aucun paramètre de calcul n'y était mentionné.

Dans la convention du 4 avril 2007, une plus grande précision est apportée, pour la première fois, s'agissant du montant des dotations de fonctionnement pour 2007. De plus, il est clairement indiqué qu'il s'agit d'un dispositif transitoire, susceptible d'être reconduit qu'une seule fois, en 2008 « *dans l'attente de la mise en œuvre d'une dotation globale de compensation (DGC)* », pour adapter la situation aux dispositions de l'article 72.2 de la Constitution.

Cette nouvelle disposition n'a pas été mise en œuvre.

Des avenants financiers sont ensuite intervenus pour remédier à ce blocage, en prolongeant jusqu'à présent le régime des dotations par programme négocié chaque année.

⁶⁴ Inclus dans les contrats de développement depuis 1996.

1.3.1.3.1.1. Les premières conventions générales

Depuis 1985, les conventions témoignent d'une grande continuité des éléments structurants du partenariat. Les obligations respectives de la Polynésie et de l'Etat y sont décrites, ainsi que les responsabilités de chaque partenaire en matière de financement du système éducatif, de gestion des enseignants du deuxième degré public, et de collation des diplômes nationaux.

En ce qui concerne la période plus récente, depuis 2004, deux conventions ont été appliquées : la première convention signée en 1999 remplacée à cette date par une seconde conclue pour dix ans, ce qui porte son terme à 2017.

La convention n° 214-99 du 19 juillet 1999 a succédé aux premières conventions générales de 1988 et 1985.

Elle s'inscrit dans la poursuite des principes et des modalités définis dans les conventions précédentes : aides techniques et financières au fonctionnement et à l'investissement au système éducatif ; délivrance des diplômes par le vice-recteur et modalités de la mise à disposition des personnels de l'Education nationale.

Elle ne contenait que peu de précisions concernant les dotations financières. Seules figuraient des principes de calcul, comme par exemple la prise en compte de l'évolution des effectifs scolarisés pour déterminer les dotations ou la satisfaction des besoins exprimés par la Polynésie française ou encore la référence au critère « *des moyens nécessaires à la réussite du système éducatif polynésien* ».

Cette convention a été conclue pour dix ans, et a épuisé ses effets en 2007.

1.3.1.3.1.2. La convention générale du 4 avril 2007

Le préambule de la convention décrit le rôle de chaque partenaire. Les trois premiers titres forment le cadre général dans lequel a été élaborée la relation partenariale. D'un côté, la Polynésie française détermine et conduit les actions de formation initiale, continue et professionnelle. De l'autre, l'Etat apporte son concours aux actions susmentionnées dans les conditions et suivant les modalités consignées dans la convention. La convention comprend cinq titres et 33 articles. Les clauses des trois premiers titres définissent le rôle de chaque partenaire dans des domaines essentiels.

Le titre 1 – de l'enseignement, traite, en premier lieu, de l'organisation des enseignements, de l'orientation des élèves dont la Polynésie est chargée : « *La Polynésie française fixe les règles applicables à l'enseignement dans les établissements relevant de sa compétence. Les objectifs qu'elle retient, tenant compte du contexte culturel du pays, devront se rapprocher de ceux fixés par le code de l'éducation de façon compatible avec l'adaptation nécessaire de l'enseignement, notamment en ce qui concerne le socle commun des connaissances et des compétences. Dans le second degré, pour garantir la valeur nationale des diplômes, la Polynésie française décide d'appliquer les programmes nationaux sous réserve d'aménagements qui seront soumis préalablement à l'accord de l'Etat.* ».

En second lieu, les articles suivants concernent l'organisation des examens et la délivrance des diplômes qui relèvent de l'Etat : « *L'Etat collationne et délivre les diplômes nationaux sanctionnant les formations dispensées dans l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur non universitaire. A ce titre, le vice-recteur constitue les jurys d'examen, en convoque les membres après information des services du ministère de l'éducation en Polynésie française et arrête les sujets des épreuves.* ».

Le titre II – des agents, contient un article très important, l'article 8, où sont précisées les modalités particulières de la mise à disposition des « *agents relevant de son autorité nécessaires au fonctionnement du service public de l'éducation de Polynésie française* ».

Cet article 8 indique que « (...) *l'Etat met chaque année à la disposition de la Polynésie française les agents relevant de son autorité, nécessaires au fonctionnement du service public de l'Education de Polynésie française. Ces mises à disposition ont lieu dans la limite des emplois et des crédits ouverts à cet effet par la loi de finances annuelle et en tenant compte des besoins exprimés par la Polynésie française* ».

Il est précisé que « *ces mises à disposition ont lieu dans la limite des emplois et des crédits ouverts à cet effet par la loi de finances annuelle et en tenant compte des besoins exprimés par la Polynésie française. L'Etat notifie au gouvernement de la Polynésie française le nombre d'emplois qui lui sont attribués, la masse indiciaire qui en découle, et le volume de la dotation des crédits de suppléance dès le vote de la loi de finances initiale.* ».

L'article indique les conditions dans lesquelles la Polynésie française exerce son libre choix des enseignants mis à sa disposition⁶⁵ découlant de l'application du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 ; de surcroît, les règles de création ou de transformation d'emplois sont strictement encadrées : « *toute demande motivée doit être adressée à l'Etat (MEN) 12 mois avant le début de chaque exercice budgétaire (1^{er} janvier) précédant la rentrée scolaire à la date de laquelle seront implantées les emplois concernés.* ».

Des modalités particulières sont prévues pour les corps d'inspection et de direction où est affirmé le libre choix de la Polynésie française.

Dans les deux cas, « *la période de mise à disposition couvre le temps de séjour des agents dans les conditions de la réglementation en vigueur.* ».

A l'expiration de chaque période de mise à disposition, les agents se trouvent d'office remis à la disposition de l'Etat. Dans le cas où la Polynésie française désire utiliser pour de nouvelles périodes de mise à disposition les services d'un agent, le Président de la Polynésie française en adresse la demande accompagnée de l'accord écrit de l'agent au haut-commissaire au plus tard neuf mois, si possible, avant le départ prévu de l'intéressé de Polynésie française.

L'article 17 encadre pour sa part le recrutement de contractuels : « *Le ministre chargé de l'éducation de la Polynésie française ne pourra proposer à l'Etat l'embauche de personnels non titulaires que pour permettre le réemploi de maîtres auxiliaires ou dans les cas exceptionnels où il ne pourra pas être pourvu à la vacance de l'emploi constatée par l'affectation d'agents titulaires. Ces personnels non titulaires seront recrutés pour une durée déterminée et ne pourront accéder à la titularisation que par concours ou autres dispositions réglementaires de l'Etat.* ».

Le titre III - des moyens, répartit les charges autres que celles relatives à la rémunération des agents mis à disposition entre la Polynésie et l'Etat (article 8). Un article 32 au titre 5, règle les modalités de liquidation des paies sur la base des pièces fournies par la Polynésie française.

Par ailleurs, l'article 21 de cette même convention précise que « *la Polynésie française assure les dépenses de fonctionnement, d'équipement, de construction, de maintenance, de sécurité et de reconstruction des établissements scolaires du second degré.*

⁶⁵ La mise à disposition est prononcée par arrêté du ministre dont relève le fonctionnaire, après accord de l'intéressé et du ou des organismes d'accueil, dans les conditions définies par la convention de mise à disposition. Le fonctionnaire mis à disposition demeure rattaché à son corps d'origine, géré et payé par son administration d'origine.

Elle reçoit chaque année de l'Etat une participation financière aux dépenses qu'elle assume ».

La Polynésie française a donc la charge des autres dépenses nécessaires à la gestion du système éducatif, dépenses de fonctionnement et également dépenses d'investissement.

La participation financière de l'Etat prend la forme de contributions multiples regroupées sous plusieurs programmes :

- le programme 139, enseignement privé du premier et du second degré. Les fonds de ce programme sont destinés à couvrir les dépenses de personnel, la part matérielle du forfait d'externat, les crédits pédagogiques et les actions culturelles, les fonds sociaux et les crédits destinés à financer la formation initiale des maîtres du premier degré ;
- le programme 140, enseignement scolaire public du premier degré, accueille les dépenses de personnel et des subventions de fonctionnement ;
- le programme 141, enseignement scolaire public du second degré, est également constitué des dépenses de personnel et de fonctionnement, ainsi que des subventions pédagogiques ;
- le programme 214, soutien de la politique de l'éducation nationale, comprend les dépenses de personnel et de fonctionnement, les subventions versées à la Polynésie française relatives aux investissements et les subventions de fonctionnement au titre de la participation à la charge des transports scolaires ;
- le programme 230, vie de l'élève, regroupe la rémunération des personnels exerçant des fonctions de surveillance et les subventions relatives aux cotisations et rentes versées au titre des accidents du travail des élèves, aux fonds sociaux et aux frais de déplacement.

Le contrôle de l'exécution de la convention est placé sous la responsabilité conjointe du Haut-commissaire et du président de la Polynésie française, qui co-président un comité de suivi.

1.3.1.3.2. Les conventions thématiques

Deux domaines ont plus particulièrement fait l'objet de conventions particulières. Les relations avec l'enseignement privé confessionnel d'une part, et les transports scolaires d'autre part.

Ainsi, concernant l'enseignement privé, il existe trois conventions. Une convention particulière lie la Polynésie avec l'enseignement catholique (convention du 24 juillet 2000), une autre fixe les relations avec l'enseignement protestant et une, plus récente, traite des rapports avec l'enseignement évangéliste.

L'autre thème important développé par convention thématique est celui des transports scolaires.

Les transports scolaires sont organisés par la Polynésie. La participation financière de l'Etat est assurée dans les conditions prévues par la convention du 17 mai 1979.

Il s'agit d'une convention annuelle à reconduction tacite.

Aux termes de la convention du 17 mai 1979, enregistrée le 8 mai 1980, la participation financière de l'Etat est fixée à 65% au maximum des dépenses de transport dans la limite des crédits ouverts à ce titre au budget du ministère de l'Education. S'y ajoute le cas échéant, une subvention au maximum de 8% de la participation financière résultant de la prise en charge de 65% des dépenses si la gratuité des transports est réalisée.

1.3.2. Le financement du système éducatif repose largement sur l'Etat

Du point de vue méthodologique, le bilan des financements n'est pas aisé à réaliser, pour peu que l'on veuille l'établir exhaustivement avec un degré de fiabilité élevé. En effet, les informations chiffrées disponibles ne répondent pas encore suffisamment à des critères de qualité minimales.

Le recueil des informations économiques et financières se heurte à des difficultés techniques importantes, en lien avec l'hétérogénéité des systèmes d'information qui conduisent à des incompatibilités techniques bloquantes. Il en est ainsi de la double incompatibilité des systèmes d'information, d'une part, de ceux du vice-rectorat et de la DES, d'autre part, de ceux de la DEP et de la DES. S'y ajoutent les difficultés résultant plus prosaïquement de l'absence de collecte régulière de l'information ou du caractère disparate des statistiques économiques ou financières disponibles.

Pour toutes ces raisons, mais aussi du fait d'un manque d'intérêt marqué par la collectivité de la Polynésie française pour une action soutenue dans ce domaine, le compte économique de l'Education en Polynésie française n'a jamais été renseigné⁶⁶.

Cette carence est préjudiciable à la bonne connaissance des enjeux financiers du secteur de l'éducation en Polynésie française. Un tel compte permettrait effectivement de dresser un bilan précis du système éducatif retraçant l'ensemble des flux financiers pour tous les acteurs impliqués.

Cette situation dommageable n'est pas contestée par le directeur de l'Institut de la Statistique (ISPF) qui considère même dans sa réponse aux observations provisoires, qu'il n'existe pas de véritable système statistique public en Polynésie française.

La dépense intérieure d'éducation (DIE) est un compte satellite établi dans le cadre de la comptabilité nationale. C'est l'agrégat généralement utilisé dans les études d'économie de l'éducation⁶⁷. Ces agrégats sont régulièrement calculés en France métropolitaine, dans les départements d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie par les services statistiques concernés.

De fait, la dispersion des informations statistiques accessibles a imposé des recherches et des collectes auprès de chaque financeur : Haut-commissariat, services de la collectivité de Polynésie française, comité des finances locales, etc... Leur caractère lacunaire laisse toutefois méconnue la contribution de certains acteurs comme par exemple les financements apportés par les familles⁶⁸ (cantines, enseignement privé, etc...) qui, ailleurs, font l'objet de suivi et d'études.

⁶⁶ Il est périodiquement produit en Nouvelle-Calédonie.

⁶⁷ Il somme toutes les activités d'enseignement, les activités annexes permettant l'organisation du système éducatif ou facilitant sa fréquentation, ainsi que tous les achats de biens et services liés à l'éducation.

⁶⁸ La dernière enquête statistique portant sur le budget des familles a été réalisée en 2000-2001 par l'institut de la statistique de Polynésie française.

Les informations recueillies ne permettent pas en outre la reconstitution du compte de l'éducation ou de la dépense intérieure de l'éducation. Néanmoins, la consolidation des informations financières disponibles qui a été réalisée a donné des résultats suffisamment probants, en tout cas pour permettre l'analyse.

En particulier, les comptes reconstitués montrent que le financement du système éducatif en Polynésie française repose essentiellement sur les contributions de l'Etat, et qu'en outre, la participation de la collectivité de Polynésie française stagne depuis une dizaine d'années (2004). En 2012, à l'identique des années passées, la participation de l'Etat au financement du système éducatif a été de 59,8 milliards de F CFP sur un total de 65,6 milliards de F CFP.

Ainsi, compte tenu de l'information disponible, il apparaît que la Polynésie consacre environ 12,5% de son produit intérieur brut (PIB) au financement du système de l'éducation, sur la base d'un PIB de 521 milliards de F CFP en 2012.

La chambre encourage la collectivité de la Polynésie française à consacrer les ressources suffisantes à l'information statistique et économique afin de conforter son pilotage des politiques publiques, car comme l'a précisé le directeur de l'ISPF « *tant que cette situation perdurera, il sera long et coûteux d'élaborer des comptes satellites, ou de rassembler aisément les données sociales ou économiques du Pays qui manquent aujourd'hui* ».

1.3.2.1. L'Etat reste de loin le premier contributeur

1.3.2.1.1. Les contributions de l'Etat demeurent déterminantes

Les contributions de l'Etat prennent plusieurs formes.

Conformément aux articles 8 et 21 de la convention de 2007 liant l'Etat et la Polynésie française, la principale contribution financière de l'Etat correspond à la masse salariale des personnels de l'éducation nationale mis à disposition de la collectivité gratuitement. En complément de cette mise à disposition de personnel, l'Etat s'est engagé à participer aux dépenses prises en charge par la Polynésie française pour assurer le fonctionnement et l'investissement nécessaires au service.

En outre, dans le cadre du premier et du second contrat de développement, l'Etat a participé à l'effort de mise à niveau des constructions scolaires par l'affectation massive de fonds à cette mission.

Les contributions de l'Etat sont essentielles au financement du système éducatif.

En 2012, les financements de l'Etat⁶⁹ pour le programme « Education nationale » ont atteint 59,8 milliards de F CFP, dont 54,5 milliards de F CFP consacrés à la rémunération des personnels. Depuis 2004, les dépenses de l'Etat ont représenté 56,4 milliards de F CFP par an en moyenne.

Les contributions de l'Etat en Polynésie française, programme éducation, de 2004 à 2012, en MF CFP :

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total des financements de l'Etat, secteur éducation	47 040	46 628	56 365	57 968	59 602	59 227	60 492	60 179	59 808
<i>dont dépenses de personnel</i>	<i>42 512</i>	<i>42 601</i>	<i>51 282</i>	<i>52 085</i>	<i>54 897</i>	<i>54 403</i>	<i>55 159</i>	<i>55 632</i>	<i>54 456</i>

⁶⁹ Chaque année, les services du Haut-commissariat publient un tableau des dépenses de l'Etat en Polynésie française. Ce document détaille, par programme, les contributions directes ou indirectes de l'Etat sur le territoire.

Cette récapitulation n'est pas exhaustive car elle ne regroupe que les dépenses de fonctionnement et d'investissement qui ont été formalisées dans les conventions Etat-Polynésie française. S'y ajoutent les crédits du second contrat de développement (1999 à 2004) qui ont été affectés au financement des opérations de construction ou de grosses réparations de bâtiments scolaires du second degré.

Le compte administratif de la collectivité les retrace au chapitre enseignement. Comme le montre le tableau ci-dessous, bien que le second contrat de développement soit achevé depuis 2004, des crédits ont pu être consommés sur engagements antérieurs jusqu'en 2007. Sur la période 2004 à 2007, les financements du deuxième contrat de développement ont ainsi permis de financer pour 2,7 milliards de FCFP d'opérations d'investissement.

Au total, les subventions d'investissement accordées par l'Etat à la Polynésie française ont été de 536 MF CFP en moyenne sur la période 2004 à 2012, au travers soit de la convention de 2007, soit du second contrat de développement.

Contributions de l'Etat à l'investissement, de 2004 à 2012, en MF CFP :

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>dont 2nd contrat de développement</i>	781	1 264	492	179	0				
<i>autres, dont convention éducation</i>			6	59	88	447	874	90	540
Total des financements de l'Etat, secteur éducation	781	1 264	498	238	88	447	874	90	540

1.3.2.1.2. Les contributions de la collectivité de Polynésie française sont marginales

Le système éducatif repose aussi sur les financements de la collectivité, qui complètent mais marginalement seulement les concours financiers de l'Etat. Cette source de financement est essentiellement tournée vers le second degré.

Pour ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, la collectivité a, selon ses comptes administratifs, consacré 7,6 milliards de F CFP en moyenne par an de 2004 à 2012 au financement du système éducatif.

Il faut tenir compte des versements de subventions de fonctionnement l'Etat inscrites en recette du compte administratif, pour évaluer la contribution de la Polynésie française.

Il en résulte que la contribution annuelle nette de la collectivité au fonctionnement de l'éducation a été en réalité de 5,8 milliards de F CFP en moyenne sur la période.

Les contributions de la Polynésie française au financement de l'éducation, dépenses de fonctionnement de 2004 à 2012, en MF CFP sont les suivantes :

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses de fonctionnement	7 024	7 247	7 805	7 873	7 778	7 726	7 596	7 519	7 558
<i>dont dépenses de personnel*</i>	2 633	2 833	3 158	3 071	3 085	3 079	3 079	3 073	3 095
<i>dont bourses</i>	1 105	1 131	1 132	1 306	1 094	1 124	1 141	1 164	1 200
<i>dont dotations aux établissements</i>	1 185	983	1 115	1 214	1 235	1 246	1 168	1 190	1 190
<i>dont transport scolaire</i>	1 049	1 068	1 195	1 183	1 283	1 263	1 249	1 150	1 053
Etat -Subventions de fonctionnement inscrites au CA	1 471	1 282	1 533	1 734	1 779	2 133	2 130	2 072	1 933
Participation nette de la Polynésie française	5 553	5 965	6 272	6 139	5 999	5 594	5 465	5 447	5 626

*estimation pour les années 2009 et 2010

En matière d'investissement, entre 2004 et 2012, on observe une moyenne annuelle de 2,6 milliards de F CFP de crédits de paiement délégués à la mission éducation, mais les réalisations ont été plus modestes avec seulement 1 milliard de F CFP mandatés en moyenne par an.

L'investissement de la collectivité a aussi bénéficié du soutien financier de l'Etat. Nette des participations de l'Etat, la collectivité a, entre 2004 et 2012, consacré 4,3 milliards de F CFP aux constructions et rénovations scolaires, soit seulement 477 millions de F CFP en moyenne par an.

Les contributions de la Polynésie française au financement de l'éducation, dépenses d'investissement de 2004 à 2012, en MF CFP sont les suivantes :

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses d'investissement									
<i>CP délégués</i>	2 911	2 425	1 739	3 045	3 937	2 716	2 762	2 211	1 530
CP mandatés	993	1 104	686	519	860	1 461	1 548	1 270	675
<i>CP mandatés/CP délégués</i>	34%	45%	39%	17%	22%	54%	56%	57%	44%
Etat - Subventions d'investissement inscrites au CA	781	1 264	498	238	88	447	874	90	540
Participation nette de la Polynésie française	212	- 161	188	281	772	1 013	674	1 180	136

1.3.2.2. Les autres contributions sont beaucoup plus réduites

Le financement est aussi apporté par les communes, dans une moindre mesure, par les ressources propres des établissements et enfin par la participation des familles.

1.3.2.2.1. *La contribution des communes*

Si la collectivité assume l'ensemble des dépenses du second degré avec le concours de l'Etat, les communes restent seules compétentes en matière de construction scolaire du premier degré. Elles en assument donc la construction, la rénovation, l'équipement et l'entretien. Par ailleurs, en complément des personnels mis à disposition des écoles par l'Etat, elles affectent régulièrement des agents communaux au fonctionnement des établissements : cantinières, agents d'entretien...

Toutefois, aucune consolidation des charges supportées par les communes n'est actuellement disponible, de sorte que la contribution globale des communes au fonctionnement du système éducatif en Polynésie française n'est pas connue avec précision. En particulier la part d'autofinancement, le montant des travaux en régie, restent non consolidés. Toutefois, eu égard au profil atypique des ressources et des dépenses des communes de la Polynésie, les contributions communales ne représentent qu'une très modeste part par rapport au financement de l'Etat et de la collectivité centrale.

Dès lors, il a semblé pertinent de retracer une partie des contributions des communes à partir des financements spécifiques qu'elles ont reçus de la collectivité et de l'Etat, par le biais du fonds intercommunal de péréquation (FIP) ou des dotations spécifiques.

Ainsi, pour assurer le soutien logistique des écoles, les communes ont bénéficié du soutien financier, à travers le FIP. Jusqu'en 2010, les dotations en investissement du FIP affectées aux constructions scolaires ont pu parfois atteindre, 100% de la dépense communale. Depuis 2012, c'est par le contrat de projets Etat-Polynésie française 2008-2013 que les communes peuvent obtenir le financement de leurs investissements éducatifs.

Puisque la contribution exacte des communes au financement du système éducatif ne peut, en l'état des informations financières disponibles, être déterminée, la meilleure approche possible consiste à comptabiliser les financements obtenus du FIP pour les constructions scolaires, les dotations par le contrat de projets ne démarrant qu'en 2012.

Financement du FIP aux constructions scolaires, en MF CFP :

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Montants versés	872	8	2 463	1 424	947	1 605	-	3	1

Ainsi, les sommes versées se sont élevées à 7,32 milliards de F CFP, pour un montant total d'engagement de 10,597 milliards de F CFP.

1.3.2.2.2. *La contribution des familles et l'autofinancement des établissements*

Les familles et les établissements sont aussi des contributeurs au système éducatif que les statistiques de la Polynésie française ne permettent pas de mesurer avec exactitude.

Le budget des familles en Polynésie française est en tout état de cause largement méconnu.

Les dépenses des ménages n'ont pas été déterminées depuis l'enquête de 2000 menée par l'ISPF. La mesure de la dépense en matière de fourniture, de soutien extra-scolaire, etc..., que les familles consacrent à l'éducation de leurs enfants est donc désormais anciennes.

Les établissements d'enseignement privé font appel à la participation des familles qui en assument ainsi une partie du financement, mais les statistiques font également défaut.

A titre d'information, dans l'enseignement privé, la participation des familles atteint généralement en métropole 50% des coûts supportés par ces établissements, en Polynésie française, cette contribution ne dépasse pas 32%⁷⁰.

S'y ajoute pour certains établissements, tel que le lycée hôtelier de Tahiti ou l'établissement public d'enseignement et de formation professionnelle agricole, les réserves disponibles pour l'investissement constituées à partir des ressources tirées de leurs activités d'enseignement (restauration, fare vente de produits agricoles...).

Au final, en l'état actuel des informations statistiques disponible, il n'est cependant pas possible de tenir compte de ces agrégats pour déterminer la dépense d'éducation.

1.3.2.3. Tableau général des contributions au financement de l'éducation

1.3.2.3.1. *Tableau général des contributions*

Les dépenses d'Education en Polynésie française correspondent à la somme des quatre contributions susmentionnées : Etat, Collectivité de la Polynésie française, communes, ménages.

Dans la limite des informations qui ont pu être consolidées, les comptes de l'éducation en Polynésie française font en définitive apparaître une dépense de fonctionnement de près de 65 milliards de F CFP en 2012 et de 676 millions de F CFP en investissement à la même date.

⁷⁰ Sources : comptes fournis par la DEC.

En moyenne, entre 2004 et 2012, cette dépense a atteint 61,8 milliards de F CFP en fonctionnement et 1,8 milliard de F CFP en investissement.

Comptes consolidés de l'éducation en Polynésie, de 2004 à 2012, en MF CFP :

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses de fonctionnement	52 093	52 059	62 637	64 107	65 513	64 373	65 083	65 536	64 894
Dépenses d'investissement	1 865	1 111	3 149	1 943	1 808	3 065	1 548	1 273	676
Dépenses totales, secteur éducation	53 957	53 170	65 786	66 050	67 321	67 438	66 631	66 808	65 570

Financement du système éducatif, 2004 à 2012, en MF CFP :

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Financement de la Polynésie	5 765	5 804	6 460	6 420	6 771	6 607	6 139	6 626	5 761
Financements de l'Etat	47 321	47 358	56 863	58 205	59 602	59 227	60 492	60 179	59 808
Financement des communes	872	8	2 463	1 424	947	1 605	-	3	1
Total des financements, secteur éducation	53 957	53 170	65 786	66 050	67 321	67 438	66 631	66 808	65 570

Les contributions de l'Etat au financement du système éducatif ont représenté 88,86% en moyenne depuis 2004. En 2012, elles se sont même élevées à 91,21%.

Le financement propre de la collectivité consacré à la politique de l'éducation n'a donc représenté qu'une part très minoritaire des besoins nécessaires au fonctionnement du système éducatif en Polynésie française, les couvrant de 10 à 16 % avant 2010, moins de 10 % depuis, et seulement 8,7% en 2012.

La contribution nette de la collectivité de la Polynésie française à la mission éducative était de près de 5,8 milliards de F CFP en 2012. En moyenne annuelle de 2004 à 2012, les financements ont atteint 6,3 milliards de F CFP.

L'ensemble des éléments chiffrés présenté ci-dessus ne concerne que le financement du système éducatif relevant du ministère de l'Education.

A cela doivent être ajoutées les dépenses en matière d'enseignement agricole, dont l'organisation et le financement dépendent du ministère de l'agriculture. Les bases juridiques de l'enseignement agricole ont en effet été posées par la convention n° 92-12 du 7 décembre 1992 relative à l'enseignement et à la formation agricole en Polynésie française et l'avenant n° 27-97 du 29 avril 1997, qui transpose le système métropolitain à la Polynésie française.

Ainsi, cette convention a affirmé les compétences de la Polynésie française d'une part, dans l'organisation et le fonctionnement des centres d'enseignement technique et de formation professionnelle agricole, et d'autre part, dans les aménagements des enseignements et les adaptations des formations. Elle a parallèlement affirmé les compétences de l'Etat dans le domaine des enseignements et des diplômes (garantie de leur valeur nationale), dans la gestion de la carrière des personnels mis à disposition, et dans le contrôle général de l'exécution de la convention.

A titre illustratif, les dépenses de l'Etat en Polynésie française dans le domaine de l'enseignement agricole, y compris les dépenses de personnel mis à disposition, ont été de 744 MF CFP en 2012.

Pour l'établissement public d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPEFPA) de Moorea, les contributions de l'Etat au fonctionnement et à l'investissement de l'établissement se sont élevées à 489 MF CFP et celles de la collectivité à 158 MF CFP.

1.3.2.3.2. *Cas particulier de la contribution de l'Etat au financement des infrastructures scolaires*

Le soutien de l'Etat à la construction scolaire en Polynésie française est, selon les termes des conventions générales, une participation à une dépense qui relève d'abord de la Polynésie française. Pour autant, ce concours s'est avéré déterminant, malgré son caractère essentiellement complémentaire.

Il a concerné principalement les constructions du secondaire, l'Etat ne contribuant au financement des écoles primaires que par des participations au fonds intercommunal de péréquation (FIP), ou par le subventionnement du Contrat de projets.

Le soutien de l'Etat a connu différentes phases, correspondant aux modes de financement mis en place : contrats de développement, convention pour l'éducation, contrat de projets, contributions au FIP. Ces modalités, au demeurant, se voulaient être aussi une reconnaissance de plus en plus affirmée de la responsabilité première de la Polynésie française en la matière.

Ce soutien a été en priorité orienté sur les constructions scolaires du second degré, collèges et lycées, et n'a que très peu concerné les écoles primaires depuis 2004.

1.3.2.3.2.1. Un engagement de mise à niveau des établissements scolaires qui s'est terminé en 2004

La loi n° 94-99 du 5 février 1994 d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française a prévu, à l'article huit, la conclusion entre l'Etat et la collectivité d'un « *contrat de développement, qui portera sur une durée de cinq années et sera renouvelable* ». Au surplus figurait dans les orientations générales valables pour dix ans, au point dix des objectifs à atteindre de concert avec la Polynésie française : « *établir le programme de construction scolaire, d'internats et de rénovation des établissements existants* ».

Cette action n'a concerné que les établissements secondaires.

Le premier contrat de développement du 4 mai 1994, était initialement applicable sur la période 1994 à 1998 ; il a été prolongé d'une année.

L'article 11 de ce contrat avait prévu une enveloppe de 9,3 milliards de F CFP pour les équipements scolaires du secondaire, dont 8,3 milliards de F CFP sur financement de l'Etat.

Le second contrat de développement, signé le 31 octobre 2000, a été exécuté sur la période 2000 à 2004. L'enseignement et la formation professionnelle y ont occupé une place importante représentant près de 29% du total des engagements financiers de l'Etat et de la Polynésie française (11,7 milliards de F CFP sur 40,7 milliards de F CFP).

Les seules constructions scolaires ont été contractualisées à hauteur de 5,591 milliards de F CFP, 100% sur la part de l'Etat, la collectivité s'étant engagée à apporter les emprises foncières et à réaliser les travaux de viabilisation (hors contrat de développement).

Un bilan établi en juin 2005 fait apparaître un taux d'engagement des crédits de 93,4%, soit 5,413 milliards de F CFP engagés, ce qui équivalait à une moyenne annuelle de 1,1 milliard de F CFP durant cette période. Bien qu'achevé en 2004, les effets financiers de ce deuxième contrat de développement se sont prolongés jusqu'en 2007 par la consommation des crédits sur engagements antérieurs.

Ce contrat de développement a ainsi permis la construction de 10 nouveaux établissements, la réalisation de 20 opérations de rénovation, de réhabilitation ou de mise à niveau et de mettre en œuvre un programme d'équipement.

Ce second contrat de développement s'est cependant achevé en 2004 sans qu'aucun autre dispositif de contribution au financement des constructions scolaires ne lui soit substitué, laissant la Polynésie sans soutien, dans ce domaine.

1.3.2.3.2.2. Les modalités du soutien ont depuis été révisées

En matière d'investissement, les financements de l'Etat via les contrats de développements et la convention de 2007 n'ont concerné que les constructions scolaires du second degré.

Plusieurs modalités se sont succédé depuis 2005.

Entre 2005 et 2007, il n'y a eu aucun programme support pour engager des crédits. Et il a fallu attendre la signature de la convention de 2007 pour qu'un engagement financier de l'Etat à « *participer* » au financement du système éducatif en Polynésie française soit à nouveau contractualisé.

Le financement des investissements a été prévu à l'article 21 de la convention de 2007. La participation de l'Etat a été fixée budgétairement à 1,2 milliard de F CFP (10 M€) en autorisation d'engagement dès l'origine et jusqu'en 2009.

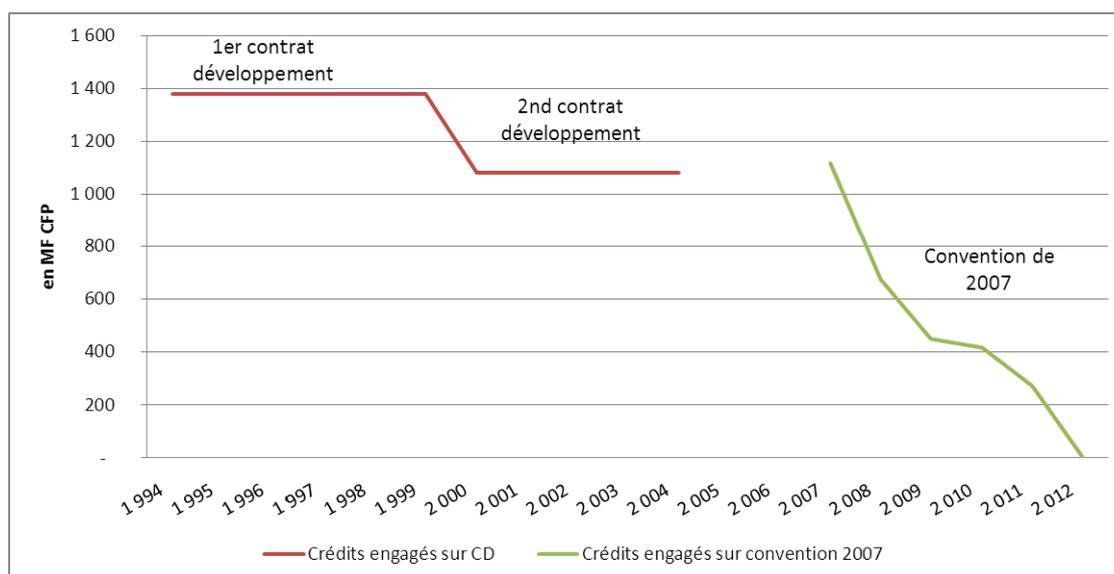
Cette enveloppe a été reconduite en 2010, sous conditions (investissements de sécurité/autres projets), puis a été réduite à 270 MF CFP (2,3 M€) pour les seuls investissements de mise en sécurité en 2011, et enfin, gelée à partir de 2012.

De plus, des rythmes de mise en place des crédits modifiés ont encore accentué la réduction du soutien. Ainsi, les crédits qui ont pu être réellement engagés par la collectivité au titre de cette convention ont été bien en deçà des autorisations d'engagement.

Au final, depuis 1994, le soutien de l'Etat aux infrastructures scolaires du secondaire a connu trois régimes distincts, au cours desquels la moyenne des engagements a considérablement fluctué.

La première période va de 1994 à 2004, correspond aux deux contrats de développement et a permis un engagement de 14 milliards de F CFP sur 11 ans soit 1.3 milliard par an. Ensuite, lui succède une seconde période, de 2005 à 2007, qui est marquée par l'absence de tout engagement. Et enfin, une troisième commençant en 2007, où les engagements financiers sont désormais soumis à une forte conditionnalité, et d'un montant moyen par an plus faible, de l'ordre de 488 MF CFP (jusqu'en 2012).

Financements de l'Etat sur premier et second contrat de développement et convention de 2007, en MF CFP :



Le soutien a donc été considérablement réduit. Les engagements pour les infrastructures scolaires du secondaire n'ont pas cessé de décroître depuis 2004, après la période de mise à niveau de dix ans qui s'est justement terminée cette année-là. Cette tendance à la baisse du soutien à la construction s'est encore accentuée en 2012, qui a été marquée par le retour à l'absence de crédits d'engagement pour les constructions scolaires.

Au total, depuis 2007, il y a eu de l'ordre de trois milliards de F CFP d'engagement. L'arrêt de la programmation des investissements en 2012, à l'instar de ce qui s'est passé en 2005 et 2006, risque d'ailleurs d'hypothéquer gravement le maintien à niveau des constructions scolaires, en laissant la Polynésie trop seule face à cette lourde charge.

Crédits engagés sur convention, de 2007 à 2012, en MF CFP :

	2 007	2 008	2 009	2 010	2 011	2 012	Total	Moyenne
Crédits engagés	1 116	674	447	418	270	-	2 925	488

1.3.2.3.2.3. Le soutien de l'Etat pour les constructions scolaires du premier degré

La construction et l'entretien des bâtiments du premier degré sont de compétence communale.

Les charges correspondantes apparaissent donc dans le compte administratif de chaque commune, mais ces dépenses n'ont jamais été consolidées par aucun organisme de la Polynésie ou de l'Etat, de sorte que la contribution des communes sur le sujet est largement méconnue.

Il est toutefois possible d'estimer les financements de l'Etat à partir des versements au fonds intercommunal de péréquation (FIP), l'Etat, à l'instar de la Polynésie française, ayant ainsi participé au financement des constructions scolaires du primaire via leurs contributions respectives.

La part de la participation de l'Etat au FIP, créée par la loi du 5 février 1994, est désormais fixée en loi de finances⁷¹.

Entre 2004 et 2012, le montant des opérations programmées par les communes a atteint 14,3 milliards de F CFP pour 10,6 milliards de financement accordé par le FIP. Fin 2012, 7,3 milliards de F CFP avaient été versés.

A partir de 2010, les difficultés budgétaires du FIP ont contraint le comité des finances locales à stopper le subventionnement des constructions scolaires. Alors que les subventions versées ont représenté plus de 1,2 milliard de F CFP entre 2004 et 2009, ces subventions ont brusquement cessé en 2010.

Montant des constructions scolaires financées par le FIP de 2004 à 2012, en MF CFP :

Exercice	Opérations programmées	Taux de subvention moyen	Subventions accordées	Montants versés
2004	1 376	96%	1 329	872
2005	16	100%	16	8
2006	5 336	85%	3 625	2 463
2007	2 878	84%	1 974	1 424
2008	2 221	84%	1 393	947
2009	2 386	90%	2 190	1 605
2010	-	0%	-	-
2011	37	80%	29	3
2012	50	80%	40	1
Total général	14 299	78%	10 597	7 322

Pour pallier au tarissement des financements des constructions scolaires du premier degré par le FIP, il a été convenu en 2012 par l'Etat, sur demande de la Polynésie française, de rendre éligibles dans l'urgence les constructions et les rénovations lourdes des écoles du premier degré au contrat de projets 2008-2013. La prise en charge par le contrat de projets est de 100% du montant hors taxes de l'opération, répartie à parité entre l'Etat et la Polynésie française. La TVA (13% depuis novembre 2013) est à la charge des communes.

Dans ces conditions, 16 opérations de construction ou de rénovation ont immédiatement été programmées par le comité de pilotage (COFIL), pour un montant prévisionnel de plus de 2,6 milliards de F CFP.

Les opérations du contrat de projets, volet constructions scolaires primaires, retenues sont retracées dans le tableau ci-après :

⁷¹ Article 52 de la loi organique du 27 février 2004.

Exercice	Commune	Intitulé de l'opération	Nature	Montant de l'opération (HT)
2012	FAAA	Reconstruction du CJA Vaiava de type 4	Construction nouvelle	251 136 330
2012	TEVA I UTA	Reconstruction du CJA de FARE PUA	Construction nouvelle	40 290 050
2012	FAAA	Reconstruction de l'école primaire de VEROTIA	Construction nouvelle	389 006 194
2012	MOOREA	Construction provisoire de MAHAREPA prim	Construction nouvelle	107 272 727
2012	TAPUTAPUATEA	Reconstruction de l'école primaire de PUOHINE	Construction nouvelle	174 627 472
2012	GAMBIER	Reconstruction de l'école primaire de RIKITEA	Construction nouvelle	162 289 944
2012	TAIARAPU EST	Reconstruction de l'école élémentaire de PUEU	Construction nouvelle	334 440 312
2012	PAPAEETE	Extension et mise au normes de HITIVAINUI et VAITAMA Rénovation des blocs sanitaires de HITIVAINUI	Rénovation	135 302 340
2012	PAPARA	Reconstruction de l'école primaire APATEA	Construction nouvelle	433 977 180
2012	PAEA	Réhabilitation lourde de l'école maternelle VAITERUPE	Réhabilitation lourde	100 930 500
2012	TAIARAPU OUEST	Rénovation du CJA de VAIRAO	Rénovation	55 418 182
2012	HAO	Reconstruction du groupe scolaire à HEREHERETUE	Construction nouvelle	29 504 876
2012	NUKUTAVAKE	Ecole de VAIRAATEA (classe, préau et sanitaires)	Construction nouvelle	29 504 876
2012	FAAA	Réhabilitation lourde de l'école primaire PIAFAU	Réhabilitation lourde	97 445 200
2012	FAAA	Mise en conformité de l'école maternelle PUURAI	Rénovation	98 710 472
2012	UTUROA	Extension de l'école maternelle TAHINA	Construction nouvelle	180 224 014
Total				2 620 080 669

En réalité, cette relance des programmations a eu, à ce jour, des effets nécessairement limités, les premiers versements effectifs de crédits ne devant intervenir qu'au deuxième semestre 2014. Cette échéance portera à près de quatre années pleines la rupture des financements après l'arrêt des versements par le FIP.

Comme pour le second degré, le retard pris dans la programmation des opérations de construction, de rénovation ou d'équipement des établissements du premier degré est donc considérable. Ainsi, en se basant sur le rythme des décaissements du FIP entre 2004 et 2009, le sous financement peut être évalué à 4,8 milliards de F CFP entre 2010 et 2014.

Au total, entre 2004 et 2012, l'Etat a apporté aux constructions du premier degré, de l'ordre de 1,3 milliard au titre du contrat de projets, auquel il convient d'ajouter 10% de 10,5 milliard de subventions correspondant à la contribution de l'Etat au financement du FIP, soit environ 1 milliard de F CFP.

La participation de l'Etat s'est donc élevée au total à environ 2,3 milliards de F CFP.

2. Le système est en grande difficulté

Le système scolaire en Polynésie française est confronté, en dépit ou peut-être à cause de sa jeunesse, à de multiples difficultés. Cette accumulation a atteint une masse critique qui obère désormais l'efficacité du système.

La gouvernance du système éducatif en Polynésie procède d'un agencement complexe marqué par des relations partenariales entre la Polynésie, titulaire de la compétence, et l'Etat, qui apporte 92% des moyens humains et matériels et qui est en outre, garant de la valeur des diplômes nationaux en Polynésie.

Ce partenariat n'a pas encore réussi à trouver un équilibre satisfaisant, ce qui a rendu les relations plus antagonistes que consensuelles, la défiance mutuelle chassant la confiance nécessaire au bon fonctionnement de la gouvernance. Au surplus, la Polynésie a éprouvé de grandes difficultés pour se doter d'un cadre réglementaire permettant d'asseoir les politiques éducatives sur un socle consistant. La gestion du secteur éducatif n'a pas été réalisée de manière satisfaisante, les outils nécessaires à un pilotage efficace tardant à être mis en place.

Ces conditions, conjuguées avec un contexte socio-culturel défavorable, ont considérablement limité la progression des résultats du système scolaire. La performance apparaît équivoque, ou à tout le moins, ambivalente. L'amélioration des évaluations et des taux de réussite aux examens ne doivent en effet ni occulter la persistance d'inégalités scolaires extrêmement fortes, ni une proportion de bacheliers généraux par génération tout juste égale au niveau métropolitain d'il y a vingt ans.

2.1. La gouvernance est en position difficile

2.1.1. Le partenariat entre l'Etat et la Polynésie française est devenu conflictuel

Les conventions générales étaient censées organiser harmonieusement les relations partenariales entre le ministère de l'éducation de la Polynésie française, ses services et ceux du vice-rectorat. Or, pour diverses raisons, ces relations sont insidieusement devenues conflictuelles. Ce climat a fini par pervertir le partenariat codifié par les conventions.

La convention du 4 avril 2007 a présenté les mêmes limites que les précédentes.

Sa mise en œuvre a ainsi particulièrement souffert des interprétations divergentes des services de la Polynésie et du vice-rectorat, notamment de l'oblitération des clauses de la convention visant à la transparence des relations. Sont ainsi nées entre le vice-rectorat et le ministère de l'Education des relations bien plus antagonistes que partenariales.

2.1.1.1. Les clauses donnent lieu à des interprétations concurrentes ou à des oblitérations

L'économie des relations entre la Polynésie et l'Etat dépend de l'exécution scrupuleuse des clauses de la convention partenariale.

Les divergences d'interprétation ou des oblitérations complètes ont été nombreuses. Elles ont masqué en réalité des oppositions sous-jacentes plus profondes qui prennent racine dans des conceptions extensives de l'autonomie polynésienne, qui tendent à interpréter le texte de la convention dans le sens du déni du contrôle ex post de l'Etat, des décisions de la Polynésie, ou, à l'inverse justifiant des empiètements de l'Etat, dans la sphère de responsabilité de la Polynésie.

Ainsi, la désignation nominative des enseignants mis à disposition de la Polynésie donne lieu à des interprétations divergentes de la convention. Celle-ci stipule, à l'article huit que l'Etat met à disposition les agents nécessaires au fonctionnement du service public de l'éducation de Polynésie française, et que le décret du 16 septembre 1985 s'applique. L'article précise par ailleurs que l'Etat notifie au gouvernement le nombre d'emplois qui lui sont attribués.

Mais l'Etat n'organise pas systématiquement le choix concerté des agents mis à disposition de la Polynésie française, administration d'accueil. La Polynésie n'exerce donc pour ces personnels aucun libre choix, situation qu'elle conteste vivement en s'appuyant sur le régime des mis à disposition tel qu'il résulte, selon elle, du décret de 1985 justement cité en référence par l'article huit.

Au gré de la qualité des relations entre les vice-recteurs, et les ministres de l'éducation de la Polynésie, diverses situations ont eu cours, allant de la consultation préalable à la stratégie de contournement pure et simple par contact direct avec le ministère de l'Education, ou du fait accompli, dans les cas de non discussion des listes de mis à disposition.

Le contrôle pédagogique a aussi été rendu difficile par une interprétation stricte de ses compétences par la Polynésie.

L'application des programmes nationaux est placée sous le contrôle de l'Etat, selon l'article 5.2. Or, pendant plus de vingt ans, depuis 1990, l'enseignement des sciences-physiques au collège n'était par exemple plus conforme, et ce n'est qu'en octobre 2011, que les documents de rentrée ont permis de le mesurer.

D'autres dispositions sont sujettes à interprétation divergente. Ainsi, l'article 8.2 qui prévoit que le régime des agents mis à disposition est celui du décret du 16 septembre 1985 a donné lieu à divergences. La collectivité a refusé d'appliquer ce régime et la jurisprudence administrative afférente, ce qui a donné lieu à un contentieux nourri :

1. Arrêt du Conseil d'Etat n° 180853 en date du 3 septembre 1997 et N° 170682 en date du 1er avril 1998 sanctionnant le refus des autorités de la Polynésie française de remettre la liste des personnels dont le traitement devrait être désindexé (congé de longue maladie passé en métropole) et notamment pour tous les personnels du corps des professeurs des écoles de la Polynésie française ;
2. Arrêt du Conseil d'Etat n° 28103 en date du 7 août 2007 qui a confirmé que les dossiers des fonctionnaires d'Etat devaient être transmis aux services du Vice-rectorat gestionnaire de la carrière des agents de l'Etat, sanctionnant le refus de les transmettre opposé par les services de la Polynésie ;
3. Arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris, n°02PA03765 en date du 21 juin 2005 annulant la NBI des personnels administratifs mis à disposition de la Polynésie française au motif que le ministère polynésien de l'éducation ne constitue pas un service déconcentré du ministère de l'éducation nationale. Pour autant, les demandes sont annuellement réitérées pour obtenir cette NBI, la dernière demande datant le 10 octobre 2012.

2.1.1.2. La convention est mal ou pas appliquée

Un des principes de base de l'accord partenarial entre l'Etat et la Polynésie française est le compte rendu de l'utilisation des moyens financiers et en personnel délégués à la Polynésie française. Plusieurs clauses de la convention organisent cette modalité.

Ainsi, le vice-recteur doit adresser annuellement au ministre de l'éducation polynésien une synthèse des évaluations des enseignants et documentalistes auxquels auront procédé les corps d'inspection (article 11). A ce jour, cette transmission n'a jamais été effectuée.

En matière de moyens financiers, leur emploi doit faire chaque année l'objet d'un bilan établi par le ministre de la Polynésie française, conformément à l'article 32. Le destinataire de ce bilan est le vice-rectorat.

Cette clause n'a pas été appliquée avec rigueur par la collectivité de la Polynésie. A ce jour, aucun bilan physico-financier détaillé de l'utilisation des crédits délégués pour le secondaire n'est adressé au vice-recteur. L'enseignement primaire transmet quant à lui, un bilan de l'utilisation des crédits et des emplois. Les seuls éléments quantitatifs dont le vice-rectorat dispose sont les montants des délégations de crédits inscrits dans l'avenant financier, nul élément qualitatif émanant de la collectivité territoriale ne lui étant adressé.

Pour la période allant de 2005 à 2012, les services de la Polynésie n'ont effectivement pas été en mesure de transmettre au vice-rectorat un bilan physico-financier, correspondant aux conventions passées. En effet, la transmission des justificatifs financiers réglementaires au payeur du territoire, au surplus transmis sans note explicative, ne saurait équivaloir à un bilan physico-financier transmis au vice-rectorat pour l'informer sur l'emploi des moyens alloués.

Cette absence de compte rendu ne peut en fait que très difficilement être palliée par d'autres moyens. Une fois les crédits délégués et versés sur le compte de la collectivité de la Polynésie française, il est pratiquement impossible de retracer l'emploi réel des fonds sans le concours de la collectivité. En 2012, le vice-rectorat a nourri les soupçons les plus forts concernant l'emploi final des crédits délégués au titre des fonds sociaux dans le cadre d'une subvention affectée (13 MF CFP) qui seraient allés abonder des crédits nécessaires à la couverture accidents-élèves⁷², alors que cet abondement avait été écarté lors de la négociation initiale des enveloppes de crédits.

L'opacité des relations financières qui a en résulté, a mis à mal le fondement du partenariat. Cette situation anormale n'a commencé à se rétablir qu'à partir de 2010, où, sous l'impulsion du vice-rectorat, la transparence inscrite dans la convention a été de nouveau placée au centre des exigences mutuelles. Néanmoins les difficultés persistent. Dans sa réponse aux observations provisoires, la collectivité de la Polynésie française a regretté qu'une exploitation partagée des systèmes d'information (Agora, Pléiade, Mélusine etc..) n'ait pas encore été organisée alors que l'article 22 de la convention d'avril 2007 le prévoyait. Selon elle, ces connections si elles avaient été rendues possibles, auraient pu conférer le degré de transparence qui a manqué aux relations entre le vice-rectorat et la Polynésie française. Le vice-rectorat⁷³ constate, quant à lui, qu'au 19 juin 2014, il ne disposait toujours pas « *des éléments nécessaires au versement de la dotation globale d'investissement (DGI), à savoir le rendu des comptes 2013* ». Il est clair que, dans ces conditions, les relations n'ont pas encore atteint le niveau de confiance requis.

⁷² Dont le coût élevé imposé par la CPS a été dénoncé par le ministère de l'Education nationale (dialogue de gestion 2012).

⁷³ Lettre du Vice-recteur n°398/2014/VR/ML du 19 juin 2014.

L'insuffisance de transparence concernant l'emploi des moyens délégués a été accrue par le non fonctionnement du comité de suivi prévu à l'article 31.

Ce comité de suivi, coprésidé par le Haut-commissaire et le Président de la Polynésie française, réunissant les ministres de l'Education, des Finances, le vice-recteur et le directeur local des finances publiques, n'a en réalité jamais fonctionné. Depuis 2007, il n'y a eu qu'une réunion du comité, qui n'a d'ailleurs fait l'objet d'aucun procès-verbal, si bien qu'a fortiori, aucun des rapports de synthèse, dont le comité avait la charge, n'a été établi.

La relance du comité de suivi est d'ailleurs inscrite parmi les priorités du Haut-commissaire qui a fait savoir⁷⁴ qu'il y « *veillera en concertation avec le Président de la Polynésie française* ».

2.1.1.3. Le partenariat codifié a laissé place à des relations quasi antagonistes

Le préambule de la convention du 4 avril 2007 est particulièrement clair : « *Dans le domaine de compétence transférée de l'éducation, elle affirme les relations privilégiées existant entre le ministère de l'éducation nationale et le ministère de l'éducation de Polynésie française et traduit ces nouvelles dispositions en termes contractuels.* »

Ce partenariat privilégié et codifié n'a pourtant jamais fonctionné harmonieusement, faute d'un minimum de transparence dans les relations, et de contrôle de la part de l'Etat.

L'absence de visibilité sur l'emploi des moyens alloués, les difficultés à mesurer avec exactitude les progrès accomplis ont, chacun pour leur part, modifié l'attitude de l'Etat. Les nouvelles exigences gestionnaires de la LOLF ont poussé le vice-rectorat à approfondir le contrôle a posteriori de l'emploi des moyens alloués.

L'Etat a été conduit à resserrer son contrôle pour répondre aux nouvelles exigences de la LOLF mais aussi en réaction aux incohérences constatées dans les demandes de moyens de la Polynésie française.

Avant 2010, les dotations budgétaires étaient déléguées de manière non critique, notamment sans s'assurer que ces demandes correspondaient bien aux évolutions démographiques des populations d'élèves et aux réels besoins pédagogiques et éducatifs.

Ainsi, depuis 2009, les avenants financiers se sont succédé sans remise en cause critique des délégations de crédits, au montant quasi identique alors même que les effectifs scolarisés étaient à la baisse.

Tableau des dotations (hors constructions scolaires) :

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Transport scolaires	480 185 203	480 185 203	480 185 203	437 589 499	441 443 914	372 315 036	349 976 134
<i>Optionnel et mandaté</i>	-	-	-	39 379 475	-	-	-
1er degré	35 247 255	35 247 255	35 247 255	35 799 523	35 799 523	29 832 936	28 341 289
2nd degré	799 445 346	799 445 346	799 445 346	799 445 346	762 933 652	739 954 535	688 157 757
Surveillant	572 792 363	572 792 363	572 792 363	584 546 301	586 871 480	551 659 189	546 489 737
Accidents élèves	75 959 308	75 959 308	75 959 308	75 959 308	75 959 308	69 786 635	55 815 632
fonds sociaux	40 033 413	40 033 413	40 033 413	40 033 413	40 033 413	40 033 413	40 033 413
frais dép	850 358	850 358	850 358	850 358	850 358	850 358	850 358
Privé	128 520 286	128 520 286	128 520 286	128 520 286	128 520 286	128 520 286	119 331 742
TOTAL	2 133 033 532	2 133 033 532	2 133 033 532	2 142 123 508	2 072 411 933	1 932 952 387	1 828 996 062
Effectifs scolarisés	75 375	74 556	73 658	72 420	71 660	70 471	69 554
Montant par élève	28 299	28 610	28 959	29 579	28 920	27 429	26 296

⁷⁴ Lettre du Haut-commissaire n° HC/2014/200/MSE/FB du 10 juillet 2014.

Ces contrôles resserrés ont abouti à un meilleur ajustement des moyens aux effectifs, en revanche, ils se limitent encore pour l'essentiel au contrôle des emplois. L'utilisation des fonds, notamment en matière de construction scolaire reste encore très largement perfectible.

A leur sujet, par exemple, le vice-recteur en fonctions⁷⁵ n'hésite pas à qualifier les relations avec la Polynésie en des termes dénués d'ambiguïté : « *Il semblerait que le contrôle de l'État ne soit pas vu comme relevant d'une démarche partenariale voire de conseil, comme nous le souhaitons vivement, mais comme une menace exercée à l'encontre du statut d'autonomie.* »

Ces relations, aujourd'hui encore, lors de la collaboration supposée par la convention partenariale, restent vécues sur un mode beaucoup trop antagoniste.

Ainsi, le contrôle des emplois auquel doit se livrer le vice-rectorat dans le cadre de l'exercice de sa compétence donne toujours lieu à beaucoup de méfiance de la part de la Polynésie.

Le contrôle des plafonds d'emploi et de la masse salariale par le vice-rectorat en 2014 a débouché pour la rentrée 2014-2015 sur la suppression fléchée de dix postes administratifs de direction. Cette décision n'a pas été concertée avec la Polynésie française. Cette attitude a été vécue comme une ingérence dans les compétences de la Polynésie, voire un obstacle à la fusion de ses services centraux dont le chef de projet était l'un des titulaires des postes supprimés.

En définitive, les relations entre les services suscitent, quels que soient les sujets, beaucoup d'incompréhension et d'amertume.

2.1.2. Le cadre normatif est lacunaire et partiellement inadapté

2.1.2.1. Faute de transpositions ou d'adaptations rapides, la réglementation reste parfois lacunaire

A partir de 2000, lors de la codification des lois et règlements de l'Education Nationale⁷⁶, la compétence de la Polynésie française en matière d'éducation a conduit à prévoir, dans chacun des neuf livres du code, un titre comportant un chapitre spécialement consacré à la Polynésie française (et un autre à la Nouvelle-Calédonie).

Le code de l'Education⁷⁷ et les articles applicables en Polynésie française ne traitent que des principes généraux de l'enseignement et du droit à l'éducation.

De larges pans de la réglementation relèvent donc du pouvoir normatif de la Polynésie qui ne parvient pas à suivre avec une rapidité suffisante l'évolution normative et réglementaire du secteur éducatif, hors enseignement supérieur. La transposition ou l'adaptation des lois et règlements nationaux ne sont pas effectuées dans des conditions satisfaisantes, ce qui confère au cadre normatif un caractère lacunaire et décalé.

Or, une lourde mais indispensable œuvre d'adaptation des textes métropolitains au contexte polynésien aurait dû être réalisée pour solidifier les fondations juridiques et réglementaires du système éducatif territorial.

⁷⁵ Lettre du 9 janvier 2014.

⁷⁶ L'ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000 relative à la partie législative du code de l'éducation ; la partie réglementaire a été complétée entre 2004 et 2013, selon les mêmes principes.

⁷⁷ Parties législative et réglementaire.

Ces travaux n'ont pas été conduits de façon satisfaisante : de nombreuses zones d'incertitudes ont ainsi été créées, notamment dans les questions interstitielles entre les deux sources de réglementation : le code de l'Education et la réglementation polynésienne.

L'application de la loi d'orientation du 10 juillet 1989 (loi Jospin) en Polynésie française est, à cet égard, emblématique.

Appelée à donner son avis dans le cadre de la procédure consultative obligatoire sur tout projet de décret touchant aux compétences de la Polynésie française, l'assemblée de la Polynésie française a, le 28 août 1990, donné un avis négatif sur le décret d'application à l'outre-mer (TOM)⁷⁸ de la loi du 10 juillet 1989. Il a été considéré qu'elle empiétait sur les compétences propres du territoire qui s'étendent « *de la maternelle jusqu'à la Terminale* ». Or le décret d'application intervenait dans le champ de compétence de la Polynésie, en traitant du calendrier scolaire et en créant un IUFM pour la formation des maîtres, en lieu et place des écoles normales. L'assemblée a donc considéré que l'application des dispositions ne saurait être réalisée qu'après adoption de la Charte de l'Education en cours d'élaboration.

Les principales réformes et dispositions de la loi Jospin ont donc été mises en œuvre sur la base de la Charte de l'Education de 1992. Depuis, les données du problème n'ont guère été clarifiées.

La loi d'orientation et de programmation de la refondation de l'école du 16 juillet 2013 (loi Peillon), dont le but est de construire « *une école juste, exigeante et inclusive créant les conditions de l'élévation du niveau de tous les élèves* » grâce à de nouveaux outils et de nouveaux concepts, n'est quant à elle toujours pas applicable.

L'article 86 de la loi a pourtant prévu une mise en application en Polynésie par ordonnance selon un calendrier précis.

Ainsi, « dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, les mesures législatives nécessaires à l'extension et à l'adaptation à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna de cette même loi. Les projets de loi de ratification sont déposés devant le Parlement au plus tard six mois après la publication des ordonnances. »

En dépit de cela, plusieurs dispositions de la « loi Peillon » étaient annoncées en Polynésie française pour la rentrée 2014.

Cette situation n'est pas sans rappeler celle qui a présidé à la mise en œuvre de la loi Jospin. Elle paraît au moins aussi confuse puisque les nouvelles dispositions risquent de s'appliquer sans le support d'une délibération, la charte d'août 2011 étant muette sur le sujet.

2.1.2.2. Le cadre normatif est insatisfaisant

2.1.2.2.1. *Une réglementation hétérogène et complexe*

Paradoxalement, le cadre normatif reste, pourtant, faute de textes rendus applicables à bonne date, celui du système national, sans aucune adaptation au contexte local.

Il en résulte une réglementation hétérogène, constituée de fragments de réglementation nationale qui faute de textes polynésiens continuent de s'appliquer, mais qui, maintenant renvoie à des réalités dépassées.

⁷⁸ Et aux autres TOM (avant 2003).

Il s'ensuit une relative inadaptation de la réglementation au contexte local.

Ce défaut de contextualisation est bien imputable au système polynésien, car, bien que possédant les compétences juridiques nécessaires pour adapter les textes au contexte local, le système éprouve de réelles difficultés pour produire des normes territorialisées en temps utile.

La transposition des réglementations après le cas échéant leur adaptation au contexte local, n'est pas réalisée dans des conditions satisfaisantes. Bien au contraire, un embarras récurrent a été constaté lorsqu'il s'agit de contextualiser la réglementation métropolitaine du système éducatif, autant qu'il serait nécessaire. Ainsi, la publication d'un code de l'Education en Polynésie reste attendue depuis plus de quinze ans. Pour l'enseignement secondaire, il n'existe qu'un recueil de textes, dont la dernière mise à jour remonte à 2010 ; ce document regroupe en 250 pages des textes disparates, non exhaustifs et souvent anciens.

Ce faisant, ont ainsi été créées de larges domaines réglementaires où les normes applicables ne sont pas clairement identifiées.

Cette situation compliquée a fait émerger une alternative dont les deux branches paraissent aussi insatisfaisantes l'une que l'autre : soit choisir d'appliquer des règles remontant à des périodes et des approches parfois dépassées, en se référant par exemple implicitement à des textes antérieurs à la « loi Peillon » qui forme pourtant le nouveau cadre normatif et conceptuel, soit, choisir d'utiliser sans fondement juridique les nouveaux concepts à partir de textes métropolitains théoriquement non applicables en Polynésie française.

2.1.2.2.2. *Des règles incertaines et imprécises*

Ces insuffisances normatives ont créé les conditions d'un fonctionnement à l'estime dans lequel la règle n'est jamais vraiment sûre et où chaque acteur est placé devant des choix normatifs inhabituels, faute d'un cadre réglementaire, incontestable et actualisé.

La règle applicable a été, dès lors, rendue de fait incertaine.

La détermination du forfait communal pour l'enseignement primaire en fournit un exemple significatif.

Pour contribuer au fonctionnement des écoles primaires, les communes prennent à leur charge les dépenses correspondant à la rémunération des personnels non enseignants et aux charges de fonctionnement matériel. Ce forfait est versé au prorata des élèves résidant dans la commune. Cette règle s'applique aux écoles privées sous contrat⁷⁹, y compris à celles de Polynésie française en vertu de l'article L 442-5 du code de l'Education. La jurisprudence administrative a précisé le régime juridique qui encadre le calcul des forfaits. En particulier, ceux versés au privé ne doivent pas être proportionnellement inférieurs au forfait des écoles publiques.

⁷⁹ CE 11 mars 1986, association des parents d'élèves des écoles privées de Mahalon.

Les forfaits versés aux écoles privées en Polynésie française suivent une règle non écrite d'égalité des forfaits élèves servis au public et au privé, à la seule exception d'une commune⁸⁰ qui a choisi de s'en écarter. En revanche, aucune commune ne réserve les forfaits aux élèves qui résident dans la commune, ni ne demande des contributions aux communes dont les élèves sont originaires, ce qui est contraire à une règle jurisprudentielle posée par le Conseil d'Etat en 1912 (15 novembre 1912, commune de Pavillon-sous-Bois). En effet, bien que l'article L 442-5-1 ne soit pas applicable en Polynésie française, la jurisprudence du Conseil d'Etat devrait s'imposer.

D'une manière générale, ces incertitudes en touchant de vastes zones réglementaires secrètent de nombreuses fragilités juridiques où la norme applicable est difficile à déterminer.

Cette situation complique exagérément la gestion du secteur éducatif. Elle a obligé par exemple les établissements du secondaire à fonctionner dans un environnement juridique non sécurisé.

Le cadre réglementaire laisse en effet des pans entiers du secteur éducatif régis par des textes métropolitains se révélant de fait indispensables pour faire fonctionner le système. Cette situation oblige, très souvent, les établissements à fonctionner dans un « entre-deux » insatisfaisant. De plus, ces bases de gestion, décalées, entraînent parfois de notoires difficultés de gestion.

Ainsi des règles comptables et financières des EPTE qui, n'ont pas évolué depuis 20 ans, et qui ne sont pas assez adaptées aux particularités des établissements d'enseignement. La base réglementaire qui s'impose aux agents comptables des EPTE repose sur la délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 1995 portant réglementation budgétaire comptable et financière du territoire et de ses établissements publics et sur l'arrêté 732 CM modifié du 17 juin 1987 portant organisation administrative et financière des établissements publics territoriaux d'enseignement (EPTE). Ces réglementations ne prévoient pas la possibilité du règlement des dépenses avant ordonnancement (DAO). Or, cette pratique est relativement fréquente par référence au cadre réglementaire métropolitain pourtant non applicable.

En matière de marchés publics, les établissements publics d'enseignement sont tenus d'appliquer les mêmes seuils de passation que la collectivité de la Polynésie française malgré la différence évidente de volume budgétaire des entités en cause. Il en résulte une neutralisation de la réglementation de la commande publique pour les EPTE. Dans un arrêt du 10 juillet 2013, le Conseil d'Etat a rappelé qu'ils restaient cependant astreints à l'observation des principes généraux de la commande publique, ce qui oblige normalement les EPTE à remplir des obligations minimales de publicité et de mise en concurrence et à organiser des approvisionnements garantissant de la recherche du meilleur rapport qualité-prix, quel que soit le niveau de la commande.

Le manque de définition de la règle touche d'autres aspects de la politique éducative. C'est ainsi que la carte scolaire, malgré le rôle en matière de mixité sociale qui lui est dévolu par la Charte de l'éducation, n'a pas fait l'objet d'un travail normatif adapté, au point que ce dispositif n'est organisé pour le secondaire que par un texte de portée générale⁸¹, sans modalités réglementaires précises.

La carte scolaire, dans le dispositif polynésien, a une acception limitée. Elle correspond à la localisation des établissements (collèges et lycées), à leur capacité, et aux formations proposées. Le texte de base remonte à 1988, et chaque année, en fonction des besoins, des arrêtés CM modifient les structures pédagogiques des EPTE, créant ainsi une cartographie des formations proposées.

⁸⁰ Commune de Tairapu Est.

⁸¹ Délibération n°88-145 AT du 20 octobre 1988 portant création des EPTE (lycée et collège).

La procédure d'affectation, cœur des dispositifs réglementaires, ne fait l'objet que de notes de service du ministre de l'Éducation. Aucune délibération n'a été prise pour fixer les principes de la carte scolaire. C'est donc dans ces notes que sont fixés les principes qui président à l'affectation des élèves.

L'inscription en sixième au collège dépend du lieu de résidence effective du représentant légal de l'élève, sauf dérogations obtenues auprès d'une commission réunie à la DES selon des critères de dérogation tels que prise en charge médicale, parcours scolaire particulier, fratrie dans l'établissement, lieu de travail des parents etc...

Les lycées d'enseignement général et technologiques sont, quant à eux, sectorisés. L'élève en fonction de son domicile a un accès prioritaire à une seconde non contingentée du lycée de rattachement. Il peut aussi bénéficier de dérogations⁸², qui ne sont traitées dans l'AFFELNET que depuis la rentrée 2010.

Dans le primaire, aucun texte d'organisation générale n'ayant été pris, les inscriptions s'effectuent sans secteur défini pour chaque école, les directeurs inscrivant tous les élèves qui le souhaitent dans la limite des capacités d'accueil. Seule Papeete, met en œuvre une sectorisation selon l'adresse de résidence. Le dispositif est ancien. Il repose sur une délibération municipale datant de 1981⁸³.

L'exemple de Papeete pourrait aujourd'hui être suivi par toutes les autres communes de l'agglomération.

2.2. La gestion du système scolaire est en quête de cohérence stratégique

Les Orientations stratégiques exposées dans les Chartes de l'éducation, autant celle de 1992 que celle 2011, contenaient un axe consacré au développement du pilotage stratégique du secteur éducatif, impliquant l'utilisation des outils modernes de gestion (fixation d'objectifs, indicateurs, tableaux de bord, évaluation).

En 2007, un rapport de l'IGEN notait à ce propos, quinze ans après l'adoption de la première charte, qu'il serait souhaitable que « *les moyens de pilotage deviennent plus lisibles par les partenaires et plus efficace dans leur suivi* ». En 2013, le même inspecteur général constatait, en le déplorant, qu'il convenait de « *repenser les modalités de pilotage du système éducatif dans un souci de rigueur et de plus grande efficacité* ».

D'évidence, depuis plus de vingt ans, les orientations en faveur du développement d'un pilotage efficace n'ont guère été suivies d'effet.

La gestion du système éducatif souffre toujours d'une stratégie insuffisamment affirmée et pilotée pour parvenir aux objectifs poursuivis dans les Chartes de l'Éducation. Ce défaut de cohérence générale constitue un obstacle encore dirimant au saut qualitatif attendu.

⁸² Handicap, prise en charge médicale spéciale, fratrie dans l'établissement, proximité du lieu de travail des parents.

⁸³ Délibération n° 81-131 du 15 décembre 1981.

2.2.1. *La stratégie est incertaine*

2.2.1.1. Une incertitude née de la multiplication des priorités

En matière d'Education, le vice-recteur en novembre 2013, constatait qu'à vrai dire, il n'y avait pas de politiques éducatives autres que déclaratives.

La Polynésie française s'est contentée de fixer des objectifs généraux de réussite aux examens, ou d'accès à un niveau déterminé.

Mais aucune stratégie pour y parvenir n'a été définie. Aucune hiérarchisation raisonnée des objectifs n'a par ailleurs été réalisée même si les intentions de faire n'ont pas manqué.

A l'exception du renforcement l'enseignement du reo ma'ohi qui a bénéficié de la nomination de 17 instituteurs animateurs en langues polynésiennes (IA-LVR) placés auprès des inspecteurs de circonscriptions, et de la labélisation par l'Union Européenne (UE) de l'orero en février 2010, les allocations de moyens n'ont pas systématiquement suivi les directives. Par exemple, la lutte contre la déscolarisation et l'absentéisme a fait l'objet d'actions convergentes allant du renforcement de la préscolarisation aux actions transverses avec la Justice et la Gendarmerie, qui n'ont pas été nécessairement coordonnées.

Ces actions n'ont eu une formalisation aboutie qu'en 2011 avec le vote d'un projet éducatif quadriennal qui pour les années 2011-2014 a défini les actions prioritaires. Ce premier projet quadriennal fixe six orientations prioritaires pour les quatre ans à venir, elles-mêmes déclinées en objectifs opérationnels et indicateurs. Une présentation résumée figure en annexe.

Mais d'une manière générale, la fixation des objectifs figurant dans les chartes de l'éducation ne s'est pas accompagnée de la détermination d'un cap stratégique clair et projeté dans le temps réalisant une hiérarchie entre les priorités fixées.

Ainsi, comme l'exposent abondamment les chartes, qu'il s'agisse d'améliorer les résultats aux évaluations et aux examens nationaux pour rattraper la moyenne nationale, ou, plus largement, de s'inscrire dans le projet national de la réussite de tous les élèves, les moyens pour y parvenir ne sont pas clairement identifiés, et les conséquences en termes de moyens financiers ne sont réellement tirées ni pour la contribution de la Polynésie française, ni pour celle de l'Etat.

Ainsi, alors que le projet éducatif quadriennal prévoyait une déclinaison budgétaire annuelle, celle-ci, n'a pas été encore mise en œuvre alors que les quatre ans du projet se sont achevées avec le vote du budget 2014.

A ce jour, les actions programmées du projet éducatif sont restées lettre morte. Par exemple, il était prévu l'élaboration d'un plan de rénovation des internats sur quatre ans qui ne s'est traduit pour l'heure que par la programmation de quelques travaux d'urgence pour éviter des fermetures, sans qu'aucun plan complet ne soit élaboré.

2.2.1.2. Une incertitude quant aux réalismes des buts stratégiques

L'absence de référence financière pour décider des actions à entreprendre conjuguée avec les grandes insuffisances des informations statistiques, a finalement privé la Polynésie française des données de base qui auraient pu rendre ses tentatives plus réalistes, étant admis, qu'une « stratégie réaliste » est, au sens commun du terme, d'abord une stratégie pondérée par la juste appréciation des moyens disponibles.

En s'en tenant à ce seul aspect financier, il apparaît que les difficultés à apprécier avec justesse les moyens dont elle peut réellement disposer, ont empêché la Polynésie de tenir les engagements financiers qu'elle avait pris dans la convention du 4 avril 2007. Cela résulte essentiellement des difficultés de la Polynésie à traduire ses priorités en réalités budgétaires. Depuis 2004, l'absence de priorité stratégique en faveur de l'éducation dans le budget de la Polynésie a été patente. Ainsi, le secteur de l'Education a été touché par les réductions de crédits au même titre que les autres missions, entraînant le sous financement des infrastructures scolaires et des équipements, qui non seulement a annihilé les efforts financiers de la période précédente, mais n'a pas manqué de retentir négativement sur la scolarité même des élèves.

2.2.1.3. Un contrôle stratégique insuffisamment affirmé

2.2.1.3.1. Les structures dédiées au suivi stratégique du système n'ont pas bien fonctionné

En premier lieu, les chartes de l'Education ont toutes deux instauré un Haut conseil. Dès 1992, cette instance consultative a été mise en fonctionnement sous l'appellation de haut comité territorial. Il s'agit d'un organisme consultatif de 36 membres, où siège le vice-recteur, qui agit sur saisine du ministre de l'Education sur toutes questions ayant trait au système éducatif.

Le haut-comité de l'Education, dénomination usitée depuis la convention de 1999, a eu une activité réduite et davantage orientée sur la production d'avis que sur des évaluations critiques. Régulièrement consulté avant la rédaction des Chartes, ou ponctuellement sur des sujets plus triviaux, comme le calendrier scolaire, le Haut-comité de l'Education ne s'est en tout cas pas investi dans le contrôle évaluatif du système ou comme force de propositions.

A ce retrait positionnel, s'est ajouté l'échec du comité de suivi de la convention du 4 avril 2007 évoqué au paragraphe 2.1.1.2. Prévu pour « *veiller à l'exécution de la convention* », autrement dit au bon fonctionnement du partenariat, ce comité stratégique, associant l'Etat et la Polynésie française dans sa représentation locale la plus éminente, n'a pas joué son rôle.

2.2.1.3.2. Le contrôle de l'Assemblée de la Polynésie française (APF) s'est exercé qu'au moment des Chartes de l'Education

L'APF n'a pas assez centré ses travaux sur le contrôle évaluatif de la première dépense publique en Polynésie française, en dehors des travaux conduits lors de la préparation des chartes.

Les questions concernant l'Education sont d'ordinaire abordées par l'APF au moment du vote des délibérations d'approbation des budgets et des comptes de la Polynésie française, comprenant le vote et l'emploi des crédits votés pour le secteur éducatif (enseignement scolaire).

Par homothétie avec la procédure en vigueur pour les grands établissements publics de la Polynésie française, les comptes des établissements publics d'enseignement (EPTE) font aussi l'objet d'approbation par délibération de l'APF. Ce contrôle, en raison de son caractère disproportionné au regard des enjeux financiers des budgets des lycées et collèges, pris individuellement, a d'ailleurs été exercé de manière très formelle et peu rigoureuse par l'APF.

Ce formalisme a même conduit l'APF à oublier la règle d'approbation des comptes financiers des établissements pendant plusieurs années, ce qui l'a obligé, par 35 délibérations en date du 13 août 2013, à approuver en bloc les comptes financiers des EPTE des exercices 2002 à 2011.

Ce n'est que lors des débats préparatoires à l'adoption des chartes que l'APF s'est véritablement investie dans une évaluation critique du système éducatif. Ainsi, de lourds travaux d'examen du projet de Charte ont été conduits en juin 2011 ; ils ont débouché sur des préconisations de l'Assemblée de la Polynésie française, qui insistent sur les points qui, dans le projet, lui paraissent les plus essentiels.

En revanche, les débats préparatoires au vote du budget ont été rarement l'occasion d'une évaluation critique de ce qui constitue pourtant la première dépense publique en Polynésie française.

Les commissions d'enquête, les rapports d'information ont été rares depuis 2004. Une seule fois, en 2012, une commission d'enquête a été consacrée⁸⁴ à l'évaluation de l'impact de la scolarité hors noyau familial sur la réussite scolaire.

L'assemblée de la Polynésie française n'a donc pas exercé un contrôle évaluatif qui lui soit propre, s'en remettant à des structures dédiées qui, en réalité, n'ont pas fonctionné de façon satisfaisante.

En conséquence, le contrôle stratégique du système éducatif n'a pas encore été suffisamment inscrit dans la réalité.

2.2.2. Le pilotage a été défectueux

Le système éducatif n'est pas piloté. Le constat de carence est tellement sévère que l'Assemblée de la Polynésie française a fait figurer parmi ses préconisations essentielles la mise en place urgente d'outils de gestion et de suivi des élèves et des enseignants , notamment par une restructuration des services centraux.

A ce jour, la gestion du système éducatif cherche finalement avant tout à faire face au fonctionnement quotidien et aux problèmes urgents.

2.2.2.1. Les outils ne sont pas mis en œuvre de manière satisfaisante

Pour optimiser l'allocation des moyens, il est devenu indispensable de piloter la gestion pour l'adapter au mieux au contexte et aux impondérables. Le pilotage de la gestion implique nécessairement un minimum de technique. Celle-ci comporte l'utilisation d'Indicateurs pertinents par rapport aux buts poursuivis, de tableau de bord efficaces qui renseignent utilement sur la mise en œuvre de la gestion, des projets d'établissement mobilisateurs.

2.2.2.1.1. L'absence de service dédié constitue sans doute la carence principale

Deux obstacles en termes d'organisation sont venus perturber l'émergence des outils de gestion adéquats.

⁸⁴ Délibération n° 2012-22/APF du 21 juin 2012.

En premier lieu, l'existence de deux services n'a pas été remise en cause assez tôt. Ainsi, la séparation entre le primaire et le secondaire a créé une rupture contreproductive au milieu de la scolarité des élèves, à tel point que les rapports d'inspections générales qui se sont succédé depuis quinze ans insistent tous sur les dégâts en termes de réussite des élèves de la persistance de cette dichotomie artificielle.

Liée à des contingences historiques, cette séparation en deux services distincts n'a plus depuis plus de dix ans sa raison d'être. La fusion en un service unique est d'ailleurs l'évolution souhaitée par la Charte d'août 2011. Avant d'être recommandable en termes d'économies de gestion, cette fusion permet surtout de rétablir un continuum depuis la maternelle jusqu'au baccalauréat, fondamental pour la réussite des élèves. La fusion devrait enfin être effective⁸⁵ à la rentrée 2014-2015.

En second lieu, cette séparation a empêché la création d'un service de statistiques et de prospective efficace. En effet, jusqu'à présent, seule la DEP est parvenue à mettre en place un service de statistiques, avec toutes les limites décrites au paragraphe précédent.

La fusion réalisée permettra enfin de créer un service, spécialement dédié au recueil des informations, disposant de compétences et produisant des chiffres incontestables⁸⁶, des indicateurs et des tableaux de bord capables d'alimenter un dialogue précis avec le Ministère de l'Éducation nationale. Ainsi sera mis fin aux différences d'approches, de systèmes d'information, aux oppositions stériles entre services.

2.2.2.1.2. Les indicateurs et les tableaux de bord ont été trop déconnectés de la gestion

La Polynésie s'est pourtant dotée assez tôt de batteries d'indicateurs, mais l'optique retenue n'était pas de contribuer à l'efficacité globale du système.

En 2006, La DEP disposait de statistiques scolaires utiles à la gestion courante, mais d'aucun indicateurs synthétiques, croisés et commentés pouvant constituer une aide à la décision en matière pédagogique notamment. L'analyse critique des résultats était très limitée. La DES était encore moins avancée. Ses indicateurs étaient surtout des indicateurs d'activité choisis pour documenter des actions. Par exemple, s'agissant du renforcement de l'ouverture de l'école, l'indicateur choisi était le nombre de réunions organisées avec les parents d'élèves, sans autre indication sur l'objet de la réunion, le nombre de participants, informations qui auraient été pourtant de nature à servir le pilotage de l'action.

En 2006, Il n'y avait ni tableau de bord territorial, ni tableau de bord de circonscription et encore moins de tableau de bord du secondaire. Étaient en usage en lieu et place, des recensements de statistiques et de courbes, sans grande utilité pour le pilotage de la gestion.

D'une manière générale, les indicateurs utilisées étaient trop nombreux, non hiérarchisés et très souvent sans lien avec les objectifs du Pays. Les données étaient brutes, sans commentaires. En fait, les indicateurs n'étaient pas suffisamment diachroniques, cohérents et pérennes.

A cet égard, la situation reste encore insatisfaisante, malgré les récents progrès constatés dans le primaire.

⁸⁵ Délibérations en préparation pour juin 2014.

⁸⁶ Trop souvent, coexistent des chiffres différents émanant de différentes sources du ministère.

L'outil dont dispose depuis deux ans la DEP constitue en effet un net progrès : un tableau de bord territorial construit sur une batterie d'indicateurs de performance est désormais disponible. Il permet de suivre la gestion des ressources humaines, la pédagogie et l'administration et contient des éléments socio-économiques de contexte.

L'outil est cependant largement perfectible. Les limites qui ont récemment été relevées par l'IGEN en novembre 2013 en sont la démonstration. Des carences subsistent : absence d'indicateurs sur l'état des infrastructures alors que les inspecteurs font des constats réguliers, sur ce sujet sensible des politiques scolaires. Les données sur les CJA et les ASH ne sont pas synthétisées dans le tableau de bord. Aucune vision comparative, lorsqu'elle est pertinente, ne figure sur ce tableau. Mais surtout, le tableau de bord n'est pas accompagné de commentaires, et livre les données brutes à la sagacité du lecteur. De ce fait, ce document ne remplit que partiellement son rôle dans le pilotage des politiques publiques. En outre, aucun tableau de bord n'était utilisé à l'échelle de la circonscription.

Les outils dont dispose la DES sont encore bien moins performants. Ils sont restés nombreux, sans hiérarchie, trop peu qualitatifs. Ils ne servent pas efficacement au pilotage des politiques. Sur les quelques 200 indicateurs utilisés, peu ont pour objectif de servir au pilotage. Le projet quadriennal a assorti ses axes prioritaires d'indicateurs, environ 120, pour répondre aux orientations de la Charte d'août 2011.

En 2013, dans le secondaire, l'approche du projet quadriennal ayant montré ses limites, a été lancée une approche plus discriminante, centrée sur l'aide au pilotage de la gestion. Une cinquantaine d'indicateurs ont été sélectionnés pour leur aptitude à mesurer la performance et faciliter de cette façon le pilotage des politiques et le dialogue de gestion avec le Ministère de l'Education nationale.

En tout état de cause, une fois ces indicateurs et ces tableaux de bord constitués, il restera à les utiliser dans la gestion des politiques scolaires, à en faire des supports d'animation et de communication avec les acteurs des politiques.

2.2.2.2. Une gestion trop bureaucratique

Les rapports avec les établissements scolaires ont subi des dérives technocratiques qui ont distendu les relations.

Les relations avec les écoles et les établissements empruntent essentiellement deux vecteurs : la lettre de mission et le projet d'établissement ou d'école.

La lettre de mission est le moyen par lequel le ministre donne des instructions aux chefs d'établissement et aux directeurs d'école. Elles leur sont remises au moment où ils prennent leur poste et doivent servir théoriquement à l'évaluation de leur service.

Ses lettres de mission souffrent en Polynésie française de deux travers⁸⁷. Le premier est dû à la fréquence irrégulière de leur remise. Certaines années des retards importants ont décalé la remise de la lettre. Cette lettre est normalement systématiquement remis à l'arrivée, la prolongation du séjour n'entraînant pas de renouvellement de l'opération. De fait, certains chefs d'établissement et directeurs d'école n'ont pas reçu de lettre de mission depuis très longtemps.

Ces lettres sont en outre très stéréotypées, fixant par exemple des invitations à lutter contre l'échec scolaire ou la déscolarisation, mais jamais ne sont fixés d'objectifs précis réalisables au cours du séjour théorique de l'intéressé, soit quatre ans au maximum.

⁸⁷ Plus accusés qu'en métropole.

Le projet d'établissement, ou d'école, est l'autre pivot du pilotage de la gestion des établissements scolaires. En Polynésie française, son rôle est amoindri par une pratique trop extensive des parties pré rédigées par la direction (trois sur quatre) qui nuit à l'appropriation du document par les équipes pédagogiques des établissements scolaires. Ce phénomène de retrait est particulièrement sensible dans les ETPE.

Au lycée hôtelier (650 élèves), un audit réalisé par des IPR en mission en novembre 2012 a sévèrement critiqué le rôle minoré joué par le projet d'établissement dans l'animation pédagogique du lycée, relevant notamment que le projet éducatif ne transparaisait pas dans le projet d'établissement. Or, ces critiques, pour justes et sévères qu'elles étaient, n'ont pas suffisamment tenu compte du fait que le document avait été en partie détourné de sa vocation stratégique habituelle. En effet, dans la conception qui prévaut actuellement en Polynésie française, le projet d'établissement reste considéré avant tout comme un vecteur de demande de crédits supplémentaires, son rôle stratégique pour le pilotage du lycée paraissant tout à fait second.

2.2.2.3. Le contrôle effectif des moyens délégués a été tardif

La gestion du secteur scolaire implique, en raison de ses particularités, notamment celles tenant à son financement, que le vice-rectorat et les services de la Polynésie coopèrent.

Bien souvent, ces complémentarités nécessaires n'ont pas joué au point d'ailleurs d'affecter le contrôle des moyens délégués.

Si le contrôle des emplois a atteint un niveau satisfaisant en 2013, le contrôle de l'emploi des fonds délégués est toujours très insuffisant, faute des comptes rendus appropriés.

En matière d'emplois, il n'y a pratiquement pas eu de contrôle au moins entre 2004 et 2010. Le vice-rectorat, entre 2010 et 2012, a particulièrement remis en cause la gestion des contractuels. La gestion des déclarations en besoins d'emplois à temps complet (ETP) aurait été minorée afin de permettre d'augmenter corrélativement le besoin en contractuels. La raison en serait la prise en compte des contraintes d'emplois spéciales dans les archipels éloignés, où les heures de cours d'un certifié (18 heures) peuvent s'avérer difficiles à être exécutées dans le même établissement. Cela conduit pour satisfaire les besoins en heures d'enseignement, à lui substituer un contractuel dont le temps de travail est en théorie plus flexible. En fait, cette justification n'est pas toujours fondée puisqu'en 2010, le vice-rectorat a repéré des postes sur l'île de Tahiti qui ont été découpé pour provoquer un besoin artificiel en emplois contractuels.

Un retour à la normale a été réalisé à partir de la rentrée 2012, grâce à un contrôle accru sur les contrats de remplacement pour faire cesser des situations anormales de contractuels en charge d'enseignement n'ayant pas le niveau requis mais percevant parfois des salaires d'agrégés. En outre, les contrats de remplacement ont été ramenés à 10 mois au lieu de 12, les vacances sans cours à dispenser ne pouvant être rémunérées.

Depuis 2013, le vice-rectorat, après s'être doté d'outils et de compétences, est en mesure de disposer de tableaux de bord régulièrement actualisés sur l'ensemble des programmes budgétaires. De ce bilan évaluatif, il ressort que la progression de la masse salariale⁸⁸ a effectivement été freinée entre 2009 et 2012, après avoir atteint un maximum en 2011 (54,1 milliards de F CFP). Elle était en 2012 de 52,05 milliards de F CFP.

⁸⁸ Hors indemnités liées au séjour en Polynésie.

L'ajustement par rapport au plafond d'emploi en ETP a d'abord concerné les personnels administratifs affectés dans les services centraux du ministère polynésien, pour couvrir au final l'ensemble des emplois délégués. Aujourd'hui, selon le Vice-recteur, son service notifie à la Polynésie française non seulement les plafonds d'emplois(en ETP) mais aussi ceux relatifs à la masse salariale (crédits du Titre trois).

En revanche, en matière de contrôle de l'emploi des fonds délégués, les progrès ont été plus modestes.

Le manque de coopération entre les services du vice-rectorat et ceux de la Polynésie a rendu très difficile l'identification précise de l'utilisation des crédits délégués. Cette situation s'est améliorée depuis 2010, sans être encore parfaitement satisfaisante. Ainsi, le vice-recteur en fonctions, en janvier 2014, en faisant allusion à l'état du traitement de l'information entre 2004 et 2010, considérait que le fait d'établir dans de telles conditions un rapport de synthèse de l'utilisation des moyens délégués relèverait d'un exercice de fiction, car le vice-rectorat ne dispose d'aucun compte rendu d'exécution fiable et détaillé.

A sa décharge, la collectivité répond uniquement qu'elle n'a pas eu accès à l'informatique décisionnelle comme le prévoyait la convention d'avril 2007. Mais ceci n'explique que partiellement l'état des relations entre le vice-rectorat et les services du ministère de l'éducation polynésien.

2.2.2.4. Le rôle des inspections n'a pas été bien intégré dans le fonctionnement du système scolaire.

Les leviers classiques de pilotage pédagogique n'ont pas convenablement fonctionné, alors que le contexte dans lequel doit se déployer la pédagogie exigeait au contraire un investissement important.

Les mécanismes mis en œuvre n'ont pas donné pleine satisfaction.

Selon la convention du 4 avril 2007, l'inspection dans le primaire est assurée par des inspecteurs de l'Education Nationale (IEN) détachés ou mis à disposition de la Polynésie française. Les inspecteurs dans le secondaire (IA-IPR), es qualité, sont en charge du pilotage pédagogique, de l'inspection des enseignants et du conseil aux chefs d'établissement. Ils collaborent en outre à la formation continue des enseignants, sous l'autorité du ministre de l'éducation de la Polynésie française.

Placés auprès du ministre pour les IEN, et du vice-recteur pour les IA-IPR, les inspecteurs ont éprouvé des difficultés pour exercer leur mission spécifique.

Les IEN ont éprouvé moins de problèmes du fait de leur appartenance à « l'administration polynésienne ». En revanche, agissant dans le cadre d'un programme arrêté par le vice-recteur, sans concertation avec le ministre polynésien, les IA-IPR ont pour leur part rencontré des obstacles auxquels ils n'étaient pas habitués.

La Polynésie française a en effet interprété strictement le périmètre de ses compétences en demandant qu'à chaque inspection soit sollicitée au préalable l'autorisation d'accès à l'établissement scolaire.

Pour justifier cette pratique, dans sa réponse aux observations provisoires, la collectivité de la Polynésie française a d'ailleurs rappelé que, de son point de vue, « *toute observation (émanant des IPR-IA) susceptible d'avoir une incidence sur certains aspects de cette organisation doit être soumise préalablement aux responsables de celle-ci, décideurs directement concernés chargés de gérer un budget qui impose des choix difficiles* ». Mais cette conception n'a jamais été partagée par le vice-rectorat, qui souhaite épuiser complètement sa compétence en matière de l'inspection pédagogique, en établissant librement son calendrier d'inspection en lien avec les établissements.

Cette interdiction d'accès direct des inspecteurs a fini par nuire, selon le vice-rectorat, à la formation et au suivi pédagogique des enseignants, car si la liberté pédagogique de l'enseignant s'exerce dans le respect des programmes et des instructions, elle doit réglementairement le faire aussi avec le conseil et sous le contrôle des membres des corps d'inspection⁸⁹.

Les IA-IPR ont ainsi vu leur mission réduite à l'évaluation des enseignants, à la validation des examens, la formation et l'animation du corps des enseignants relevant d'une structure interne à la DES, la mission de coordination pédagogique (MCP). Cette structure est en outre dirigée depuis 2011 par un professeur, et non plus par un inspecteur IA-IPR mis à disposition.

Il est résulté de tout ce qui précède une complication excessive du travail d'inspection et un amoindrissement certain de son efficacité.

Dans les faits, l'expertise technique des IA-IPR n'a pas été sollicitée autant que de besoin, ce qui ne manque pas de retentir sur le pilotage pédagogique de l'enseignement.

En outre, les IA-IPR ne sont pas tous en résidence en Polynésie française, la plupart sont en Nouvelle-Calédonie. Seuls, résident en Polynésie, deux IA-IPR EPS et Histoire-Géo et un IEN-ET. Pour les autres disciplines, les inspections se limitent à des missions de quinze à vingt jours deux à trois fois par an.

Ainsi, le pilotage pédagogique a été rendu compliqué et relativement inefficace. Cet agencement particulier des missions crée une situation absurde où les IA-IPR, dont la mission première est pourtant le pilotage pédagogique, ne peuvent parfois tenir de réunion pédagogique dans les établissements qu'ils visitent lors de leurs inspections individuelles.

La Polynésie française regrette, dans l'organisation actuelle, que « *les corps d'inspection du second degré ne soient pas mis à disposition du ministre de l'éducation dont ils pourraient évaluer le système en même temps que les personnels* ».

A n'en pas douter, une clarification de l'organisation à cet égard s'impose.

2.3. La performance du système est ambivalente

L'appréciation portée sur les résultats du système scolaire est, en Polynésie française, particulièrement délicate. Il faut saluer les incontestables progrès accomplis en trente ans sans manquer de souligner les importants retards encore constatés aujourd'hui.

Le ministère de l'éducation de Polynésie française a réalisé, à partir des données disponibles à la rentrée 2013, une mesure qui démontre la relativement bonne performance du système éducatif polynésien par rapport à son homologue national (voir en annexe).

⁸⁹ Articles L 912-1-1 et 263-2 du code de l'Education.

Mais les résultats sont moins flatteurs que ne le laisse supposer ce constat. En fait, le progrès général continue à être freiné par des difficultés persistantes, sous estimées dans la mesure de performance 2013, notamment celles dues à la faiblesse des formations de base, à l'ampleur de la déscolarisation précoce et aux inégalités face à l'éducation provoquées par l'isolement des archipels éloignés (Tuamotu, Gambier, Australes et Marquises).

S'y ajoutent des difficultés spécifiques pour s'appropriier le français, langue des apprentissages scolaires, dans un univers qui reste encore largement baigné par les langues polynésiennes, notamment dans les archipels éloignés ou parmi les populations les moins favorisées.

Ces résultats en demi-teinte interrogent d'autant plus sur la performance du système qu'ils ont été obtenus avec un maintien des moyens d'enseignement supérieur à ce qu'aurait autorisé le nombre d'élèves, en particulier dans le primaire.

2.3.1. La réussite scolaire n'a progressé que modérément

2.3.1.1. Des progrès aux évaluations dans le primaire seulement apparents

2.3.1.1.1. Des résultats affichés en progrès

Les objectifs de l'école élémentaire sont clairement définis ; ils sont identiques en Polynésie et en métropole. Des cycles d'enseignement⁹⁰ sont organisés, pour permettre la prise en compte de la progressivité des apprentissages.

Au cycle deux, il s'agit d'amener tous les élèves, à la fin du CE1, à la maîtrise des compétences de base en français et en mathématiques, et au cycle trois, en fin d'école élémentaire, à la maîtrise des instruments fondamentaux de la connaissance indispensables à la poursuite de la scolarité au collège dans des conditions favorables à la réussite de chacun.

Pour suivre la progression de chaque élève, des évaluations en fin de cycle sont organisées.

Ces évaluations n'ont pas la prétention de rendre compte de manière exhaustive et sans appel du niveau des élèves. Leur but est d'abord de servir à l'amélioration de l'action pédagogique en fonction des résultats recensés. Il ne s'agit pas d'un niveau de référence. Elles constituent cependant une précieuse indication des progrès réalisés, indépendamment des comparaisons qu'elles permettent.

En Polynésie française, les évaluations réalisées en début de cycle 2⁹¹ en CE2, considérées sur une quinzaine d'années, montrent une progression incontestable.

Les scores de la Polynésie en 1993 étaient de 45% de réussite en français et en mathématiques.

⁹⁰ En métropole, le décret n° 2013-682 du 24 juillet 2013 a réorganisé les cycles d'enseignement à l'école primaire et au collège, mis en œuvre à compter de la rentrée 2014. Il y a désormais 3 cycles en primaire : le cycle des apprentissages premiers (maternelle) ; le cycle des apprentissages fondamentaux (CP-CE1-CE2) et le cycle de consolidation (CM1-CM2-6e). Au collège correspond dorénavant au cycle des approfondissements (5e-4e-3e).

⁹¹ Il s'agit d'amener tous les élèves, à la fin du CE1, à la maîtrise des compétences de base en français et en mathématiques, et, en fin d'école élémentaire, à la maîtrise des instruments fondamentaux de la connaissance indispensables à la poursuite de la scolarité au collège dans des conditions favorables à la réussite de chacun.

Le différentiel avec les résultats métropolitains était au désavantage de la Polynésie de 15 points sur le niveau national, et de 6 points sur le niveau des ZEP.

L'évaluation nationale s'effectue depuis 2008 en CE1.

Les taux de réussite ont progressé de 20 à 25 points d'après les statistiques de la DEP. En français, le taux de réussite a atteint 69% en 2008 et 71% en 2011. En mathématiques, le taux a été stable à 65 % entre 2008 et 2011.

2.3.1.1.2. *Un écart avec les moyennes nationales qui reste important*

Quelle que soit la manière de réalisation des évaluations, les scores sont présentés en progression plus ou moins marquée. Ce constat est toutefois sérieusement à nuancer.

D'abord parce que les évaluations n'ont pas été mesurées selon un protocole identique à la métropole jusqu'en 2011. Les évaluations étaient passées plus tard dans l'année scolaire, souvent au début du cycle suivant, afin de laisser le temps aux élèves de parfaire leurs acquisitions. La première année où les tests ont été conduits de manière rigoureusement identique à la métropole est 2012. Or depuis, les performances enregistrées sont beaucoup plus réalistes et donc alarmantes : une quasi-stagnation par rapport à 1993, première année de la Charte de l'Education, a remplacé l'apparente nette progression qui transparaisait de la comparaison des scores.

Selon l'étalonnage national, en CE 1, les taux de réussite en français et en mathématiques dépassent à peine 40%, et n'atteignent 50% qu'à Papeete (51%, 48% pour les deux matières), à Raiatea (61%,60%) et Maupiti (64%, 49,5%). Les résultats aux évaluations en CM2 permettent des constats similaires. Ainsi, aux taux de réussite en progression marquée jusqu'en 2011, aux alentours de 66% en français et de 75% en mathématiques, ont succédé en 2012 des résultats évalués en net retrait, à 40% en français et 48% en mathématiques, dans le cadre du protocole national.

En second lieu, la Polynésie française n'applique pas le même volume horaire que les programmes dit de l'école du socle⁹² qu'elle a par ailleurs adoptée. Ces programmes correspondent à un volume horaire par matière et par classe et donne lieu à une progression pédagogique normalisée, sur laquelle reposent les évaluations nationales.

L'horaire global est fixé à 27 h réparties en 8 demi-journées ; cet horaire correspond en théorie à 25 heures de classe, auxquelles s'ajoutent 2 heures consacrées au soutien en classe des élèves en difficulté. En Polynésie, le même horaire prend toutefois en compte une diminution de deux heures en français au cycle 2 et de 30' en maths, afin de dégager des tranches horaires pour l'enseignement des langues polynésiennes. La diminution est donc de 2h30 pour les cycles 2 et 3⁹³.

Cette diminution des horaires consacrés aux matières testées est, sans doute, une des causes de cette moindre performance. En 2013, un rapport de l'IGEN⁹⁴ avançait aussi cette explication en soulignant l'impact de l'enseignement renforcé des langues et des cultures polynésiennes sur les acquisitions fondamentales.

⁹² Bo 2008.

⁹³ 13 écoles participent à l'expérimentation Ecolpom qui implique un horaire renforcé en réo maori : 5 H depuis le CP.

⁹⁴ Rapport n° 17-13 Jardin 2013.

Il était indiqué que : « *les autorités éducatives doivent également gérer la question linguistique (...). Son impact sur le recrutement des professeurs des écoles d'une part, et sur les apprentissages fondamentaux, d'autre part en raison du temps que les élèves sont amenés à lui consacrer, (...) devrait être bien mesuré et faire l'objet d'une réflexion approfondie.*

En effet, les résultats des élèves dans le premier degré restent en deçà des résultats attendus si on les rapproche des moyens mis en œuvre. La maîtrise de la langue française notamment, est encore insuffisante et les compétences en mathématique ne sont pas non plus totalement acquises pour une grande majorité d'élèves. »

La Polynésie française considère au contraire que l'enseignement du reo ma'ohi conforte la maîtrise des fondamentaux, en s'appuyant sur des études universitaires⁹⁵ qui montrent les apports positifs du dispositif LCP (langues et culture polynésiennes) sur le développement langagier, qui seraient sans effet négatif sur la maîtrise de l'oral et de l'écrit en français.

A tout le moins, comme l'y invite notamment le rapport de L'IGEN de 2013, ces dispositifs, et leur éventuelle extension, auraient intérêt à être évalués. S'il n'est pas contesté que l'enseignement du reo ma'ohi en tant qu'enseignement plurilingue puisse participer à la réussite des élèves, les conditions de sa mise en œuvre méritent d'être réexaminées.

En définitive, les évaluations pratiquées dans l'enseignement primaire, loin de confirmer un net progrès des résultats, témoignent surtout d'une quasi-stagnation dont il faudrait analyser en urgence les causes.

En réalité, l'écart avec la métropole ne se réduit que très lentement depuis une quinzaine d'années.

En termes statistiques, cette performance d'ensemble situe la Polynésie française en retrait d'au moins 40 points par rapport aux résultats nationaux. Au plan national, à l'entrée en 6ème : les acquis en lecture, écriture et calcul étaient atteints en 2012 par 89,5% des élèves en français et par 91,7% des élèves en mathématiques⁹⁶.

Les résultats ci-dessus mentionnés, montrent que près d'un élève sur deux en Polynésie sort du primaire avec de graves lacunes en français et en mathématiques.

Les résultats de l'évaluation nationale 2014 confirment les enseignements de 2012⁹⁷. Quoiqu'en progrès par rapport à 2012, tant au niveau du CE1 (48% en français ; 52% en maths) que du CM2 (45% en français, 51% en maths), les résultats de la Polynésie française restent toujours aussi inquiétants.

Une étude affinée des résultats transmise par le vice-recteur⁹⁸ montre que si les moyennes globales s'améliorent, pour le CE1 de l'ordre de 5% en français et 10 % en maths, et pour le CM2 de 5% en français et de 3% en maths, il n'en reste pas moins que « *le nombre global d'élèves ayant des acquis insuffisants progresse de manière importante en français (38% en 2014 contre 33% en 2012) et en mathématiques (30% en 2014 contre 24% en 2012)* ».

⁹⁵ Laboratoire de psychologie «Education, cognition, développement» (Labécd) de Nantes, du laboratoire de Centre des Nouvelles études sur le Pacifique (CNEP) de l'université de la Nouvelle-Calédonie.

⁹⁶ Par rapport aux autres territoires ultramarins, les résultats polynésiens n'étaient supérieurs qu'à ceux de Mayotte et de la Guyane (source : MEN RES 2012).

⁹⁷ Aucune évaluation n'a été réalisée en 2013.

⁹⁸ A l'appui de sa réponse aux observations provisoires.

2.3.1.2. Les résultats aux examens du secondaire sont en demi-teinte

2.3.1.2.1. *La réussite ne s'est améliorée qu'en apparence*

Les principaux résultats aux examens du secondaire montrent en première analyse une progression, mais celle-ci parfois renvoie à des réalités plus problématiques, quel que ce soit l'examen considéré.

2.3.1.2.1.1. *La réussite au DNB a atteint un pallier*

La réussite au brevet des collèges (DNB) atteste de l'acquisition des connaissances en fin de collège et valide les acquis du socle commun.

Depuis 2004, le taux de réussite n'a que faiblement progressé. En 2013, il y a eu 3411 admis pour 4605 présentés, soit un taux de réussite de 74,07%. Ce taux était de 73,4% en 2003.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre inscrits	5 316	5 458	5 554	5 517	5 733	5 520	5 377	5 151	5 070	5 019	4 888
Nombre présents	4 642	5 163	5 314	5 179	5 023	4 904	4 883	4 609	4 514	4 690	4 605
Nombre admis	3 407	3 458	3 800	3 733	3 670	3 442	3 376	3 355	3 423	3 558	3 411
% admis sur présents	73,40%	66,98%	71,51%	72,08%	73,06%	70,19%	69,14%	72,79%	75,83%	75,86%	74,07%

Dans le détail, ces taux globaux masquent deux réalités. D'une part, le taux de réussite au DNB, série collège, a progressé : il est passé de 76,25% en 2006 à 80,02% en 2013. D'autre part, le taux de réussite au DNB, série professionnelle, est resté très faible : 53,91 % en 2006 et 57,76% en 2013.

Ce fort taux d'échec au DNB dans les séries professionnelles confirme la faiblesse du niveau à l'entrée en 6ème d'un nombre important d'élèves, en graves difficultés scolaires pour lesquelles les remédiations au collège n'ont pas opéré.

En définitive, les résultats au DNB connaissent depuis 2003 une faible augmentation qui a fait perdre du terrain à la Polynésie sur la métropole, où le taux global de réussite au DNB, en progrès, était en 2013 de 84,7%.

2.3.1.2.1.2. *Les formations professionnelles type CAP concernent des effectifs de plus en plus restreints*

La voie professionnelle est la voie majoritairement choisie soit par orientation autoritaire post cinquième, soit par appétence à la sortie du collège. Cette tendance est bien marquée depuis 2008. Environ 55% des élèves sortant du collège sont orientés vers la voie professionnelle. A titre de comparaison, la même orientation est de l'ordre de 34% en métropole⁹⁹.

Pour la majorité, il s'agit d'une entrée en seconde professionnelle ou en première année de CAP.

⁹⁹ 24% à Versailles, 42% à Lille en 2013 – rapport IGEN n° 2013-110 décembre 2013.

En parallèle, pour près de 900 élèves dans le public et 600 dans le privé¹⁰⁰, existe la voie spécifique des CETAD débutant après la cinquième et débouchant sur un CAP-D spécifique.

Au total, il y a neuf CAP préparé en Polynésie (six industriels, trois tertiaires), soit une offre de 2600 places environ.

En 2009, la réforme de la voie professionnelle, en ouvrant la possibilité d'allonger le parcours scolaire d'un an pour les élèves de la filière CAP, a eu pour conséquence de modifier l'intérêt du diplôme du CAP.

La Polynésie, entre 2006 et 2012, a en effet choisi de faire l'effort sur les filières professionnelles, en encourageant les formations au CAP en trois ans à se prolonger par des passerelles (première d'adaptation) vers le bac professionnel.

Cette réforme a eu tendance à diminuer le nombre des candidats au CAP et à augmenter celui des candidats au baccalauréat professionnel. Mais c'est aussi dans ce parcours que le nombre d'abandons en cours de scolarité est le plus important.

Les filières CAP¹⁰¹ connaissent des taux de réussite relativement élevés puisque 80% des candidats réussissent. La réussite au CAP D de la filière CETAD a suivi une tendance identique, oscillant entre un minimum de 71,05% en 2009 à un maximum de 83,33%.

Toutefois, par rapport au niveau métropolitain, les taux polynésiens se situent légèrement en dessous 79,06% contre 84,4% en 2012. Par rapport aux DOM, ils sont du même niveau, le bilan RES 2012 établi par le ministère de l'Education nationale, faisant apparaître un taux moyen de réussite de 78,2% au CAP.

Si les taux de réussite aux examens peuvent paraître en amélioration, la prise en considération du nombre réduit de lauréats relativise cette progression.

Au CAP, la croissance du nombre d'admis s'est interrompue en 2012, après une augmentation continue depuis 2009. Ils étaient 120 admis en 2009 et 704 en 2012 mais plus que 619 en 2013. Le nombre des lauréats au CAP D a également plafonné durant la même période, oscillant entre 278 en 2009 et 289 en 2013.

Désormais, la scolarité est soit abandonnée en cours de cycle en nombre croissant, soit prolongée vers des bacs professionnels depuis la réforme de la voie professionnelle.

2.3.1.2.1.3. La progression actuelle n'assure pas la réalisation de l'objectif de 70 % d'une classe d'âge au niveau du bac (charte de l'Education)

Les taux de réussite tendent à se rapprocher des taux métropolitains. Cette situation est confirmée depuis 2004.

La réussite au baccalauréat progresse régulièrement, et les effectifs de bacheliers ne cessent d'augmenter : en 2013, il y avait 263 bacheliers de plus qu'en 2009.

En 2013, le taux de réussite au bac général, et au bac technologique, a été de 85,33%. Ce taux a augmenté de 12 points en 5 ans. Il était en effet de 73,75% en 2009.

En revanche, le taux de réussite au bac pro a diminué de 7% depuis 2009, et se situe en 2013 à 77,6% alors qu'il était de 84,73% cinq ans plus tôt.

¹⁰⁰ Les CED.

¹⁰¹ Après 2009, le BEP est devenu une certification intermédiaire obtenue dans le cursus Bac Professionnel les taux de réussite au BEP ont progressé d'environ 10%, passant de 63,16% en 2008 à 75,10% en 2013.

Le nombre de diplômés, en valeur absolue, est contrairement à l'idée d'un progrès lent mais inexorable, d'une remarquable stabilité, même si leur part dans les générations d'élèves progresse. En 2007, il y avait 1 583 bacheliers (filière générale et technologique) et 560 bacheliers de la filière professionnelle. Ils représentaient 30% des 7 200 élèves entrés au CP. En 2013, il y avait 1 594 bacheliers des filières générale et technologique et 956 bacheliers professionnels. Leur proportion par rapport aux élèves entrés au CP est de 48%, donc en progrès de 18 points, grâce à l'augmentation des bacheliers professionnels. Toutefois, cette performance doit être mise en relation avec la réduction de 1 850 élèves entrés en CP.

Le tableau ci-après montre la progression des bacs professionnels.

Diplômes Nationaux délivrés en Polynésie française	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	Admis	Taux												
Baccalauréat Général	788	78,64%	868	80,74%	803	78,80%	868	83,70%	798	86,08%	772	84,10%	812	89,72%
Baccalauréat Technologique	795	63,65%	845	67,12%	840	69,54%	822	70,74%	832	73,82%	843	78,64%	782	81,20%
Baccalauréat Professionnel	560	76,61%	549	72,72%	654	85,38%	598	83,64%	760	85,20%	1 329	79,15%	956	77,60%

Par rapport à la métropole, la Polynésie réduit son retard.

En 2013, le taux de réussite en métropole était de 86,8%, en progression de 2,4 points. L'écart avec la Polynésie n'était que de 1,5%. Par rapport au taux globalisé pour l'ensemble des DOM, 76,9%, la Polynésie était donc en avance de près de 10 %.

En revanche la proportion d'une classe d'âge atteignant le niveau du bac n'est encore que de 54% en 2013, loin de l'objectif de 70% fixé par la Polynésie elle-même dans la charte de 2011.

La Polynésie française n'a atteint son précédent objectif, fixé en 1992 à 50% d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat qu'en 2005 (50,45%) et non en 2003 comme un mode de calcul erroné¹⁰² a pu le laisser croire.

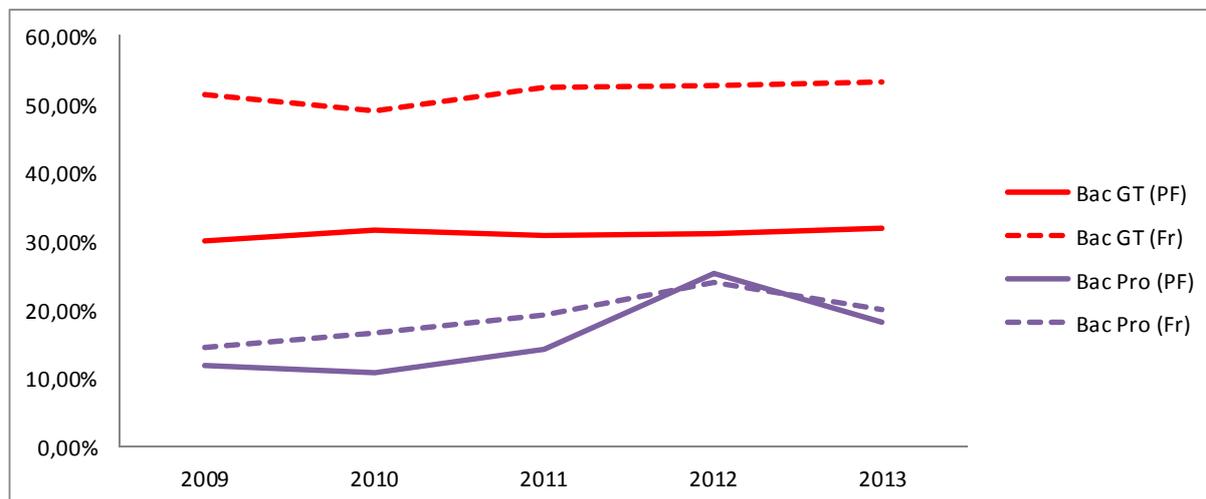
Pour parvenir en huit ans à l'objectif de 70%, la performance globale du système éducatif doit donc nettement s'améliorer. La progression requise est de l'ordre de 2% par an. Les difficultés déjà décelées dans les générations actuellement en primaire attestent de la difficulté de l'entreprise. De toute évidence, Le succès dépendra des réformes qui seront réalisées, et surtout de leur efficacité.

Actuellement, le taux d'accès du bac exprimant le rapport du nombre de lauréats à la population totale, pour chaque âge, progresse. Et l'écart par rapport à la France métropolitaine s'est réduit, grâce à la progression très forte de la voie professionnelle jusqu'en 2012. La chute du taux d'accès enregistrée en 2013 si elle se confirmait, démontrerait que le système polynésien, dans son fonctionnement actuel, est arrivé à un plateau difficile à dépasser.

¹⁰² Avec une majoration systématique de 20 élèves par promotion au lycée agricole.

Proportion de bacheliers dans une génération :

	2009		2010		2011		2012		2013	
	PF	Fr								
Bac GT	29,86%	51,40%	31,55%	49,10%	30,72%	52,50%	31,12%	52,80%	31,85%	53,20%
Bac Pro	11,88%	14,40%	10,75%	16,40%	14,04%	19,10%	25,12%	23,90%	18,04%	19,90%
Total	41,74%	65,80%	42,30%	65,50%	44,76%	71,60%	56,24%	76,70%	49,89%	73,10%



2.3.1.3. Les progrès du système éducatif restent très relatifs

Les résultats bruts ne suffisent pas à apprécier la performance d'un système éducatif. Il convient de replacer les résultats aux différents stades du cursus scolaire pour mesurer la pertinence de la réponse aux principes et objectifs du système éducatif, notamment à celui d'équité.

L'analyse des cursus est généralement réalisée par les services de l'Education, à partir des bases élèves. Mais les carences, déjà signalées des études et des analyses statistiques ne permettent pas d'avoir un accès direct aux indicateurs habituellement utilisés dans le secteur éducatif. A défaut, l'analyse a été effectuée à partir des résultats de plusieurs cohortes d'élèves durant leurs parcours scolaires.

Plusieurs constatations sont de nature à largement nuancer tout satisfecit.

Figurent en annexe, des tableaux de suivi de cohortes. L'analyse de ces cohortes d'élèves arrivant au terme de leurs études secondaires, entre 2007 et 2013, permet un certain nombre de constats nuancés fortement l'impression de progrès que la simple considération de la progression du taux de réussite au bac autorise.

2.3.1.3.1. Le niveau moyen du primaire ne progresse pas assez rapidement

En 2013, un rapport de l'IGEN constatait que des progrès incontestables avaient été accomplis par rapport à son précédent constat en 2007.

Il concluait cependant, comme en 2007, que la réussite de tous les élèves passait par la rénovation des pratiques pédagogiques, notamment celle de faire de la maîtrise de la langue française, une priorité de toutes les disciplines, grâce à un contrôle plus resserré de la bonne réception écrite du cours et de la tenue du cahier et aussi grâce à une meilleure prise en compte de la difficulté scolaire par la valorisation publique des progrès, même minimes.

Les résultats aux évaluations nationales ne sont pas satisfaisants, et augurent de difficultés à venir au collège et au lycée.

La maîtrise du socle commun de connaissances par le plus grand nombre ne semble pas en bonne voie, comme en attestent les résultats aux évaluations nationales.

2.3.1.3.2. L'effectif des élèves de collège qui n'intègre pas une filière générale augmente

En 2007, sur 5 514 élèves de 6^{ème}, 4 266 ont intégré une classe de seconde générale (2 248) ou une classe professionnelle (2 018), soit une perte de 1 248 élèves, représentant 22% de l'effectif entré en 6^{ème}.

En 2013, sur 3 909 élèves de 6^{ème}, 3 284 entraient en seconde générale (1 485), ou professionnelle (1 799), soit une perte de 625 élèves, représentant 15% de l'effectif d'origine.

Ainsi, les élèves rejoignant une filière générale en fin de collège constitue la seule variable qui ne soit pas en progrès. Entre 2007 et 2013, la part de la filière générale dans la cohorte a connu une diminution de l'ordre de 3%.

Par ailleurs, la proportion des élèves de CP intégrant une 6^{ème} est dans le même temps passé de 76% en 2007, à 73% en 2013. Cette baisse, corrélée avec la faiblesse des résultats aux évaluations nationales en français et en maths, annonce des difficultés à venir en cas d'inaction pour contrer cette tendance à la diminution des contingents s'orientant vers la filière générale. La baisse des effectifs des élèves de CP a pourtant représenté 1 850 élèves ; cette situation aurait dû être favorable au déploiement d'une meilleure pédagogie, permettant de mieux alimenter la filière générale.

Le faible nombre de bacheliers des filières générales qui ne dépasse pas 17% de la classe d'âge contre 36% en France métropolitaine, conduit par ailleurs à hypothéquer gravement l'objectif « d'océanisation » des cadres, réaffirmé dans la Charte de de l'Education d'août 2011.

Enfin, force est de constater que la mise en œuvre de la réforme du lycée a été largement différée en Polynésie française. Aucun « stage passerelle » entre les différentes voies et séries n'a été organisé, à l'exception des passerelles internes à la voie professionnelle du CAP aux classes menant au baccalauréat.

2.3.1.3.3. La voie professionnelle montre des signes avant-coureur de fragilité

Par opposition aux autres voies, la voie professionnelle a vocation à préparer à l'exercice d'un métier. Cette voie repose cependant sur l'axiome qu'il existe des emplois disponibles pour les qualifications les plus basses, ce qui ne se vérifie plus ici depuis de nombreuses années.

La Polynésie française a néanmoins considéré que la voie professionnelle devait être privilégiée, considérant cette orientation comme une première étape, avant de dégager des élites scolaires plus nombreuses dans la filière générale.

Au plan national, en 2009, a été décidée une rénovation de la voie professionnelle axée sur l'amélioration des qualifications, le souci de l'insertion professionnelle et la lutte contre les sorties sans diplôme. Le point d'orgue de cette réforme a été le raccourcissement de la scolarité en bac pro de 4 à 3 ans. Cette réforme a été répliquée en Polynésie française.

Or, la voie professionnelle est sous le coup de difficultés présentes ou futures, que ce soit dans la filière classique ou dans celle spécifique des CETAD.

Ainsi, le taux de réussite au bac pro chute depuis 2009, malgré l'augmentation du nombre de candidats et d'admis.

L'orientation massive¹⁰³ des élèves dans la voie du baccalauréat professionnel n'est pas sans lien avec la faiblesse chronique des acquisitions dans les matières fondamentales des élèves de cette filière. En effet, sur les élèves de 6^{ème} décelés avec des difficultés en français et en maths, soit environ 50% des élèves, beaucoup, sinon tous intègrent la voie professionnelle.

Ainsi, sur la cohorte 2007, c'est environ de 2 707 élèves qui éprouvaient des difficultés en français et en maths. A l'orientation en seconde, ils représentaient la quasi-totalité des 2 018 élèves dirigés vers la voie professionnelle. En 2013, sur les 1 563 élèves en difficulté, une grande majorité a alimenté les 1799 élèves de cette filière.

Le système d'orientation par l'échec l'explique largement. Depuis 2008, les flux d'élèves sont orientés en majorité dans cette voie, au lycée ou dans un CETAD, dans une proportion des 2/3, principalement dès la sortie de la troisième.

La collectivité de la Polynésie y voit, à juste titre, la confirmation de sa politique en matière de voie professionnelle qui lui a permis de délivrer un diplôme à un nombre croissant d'élèves.

Toutefois, celle-ci a eu pour effet d'engorger durablement ce parcours, faute de place en nombre suffisant dans toutes les spécialités. A cette première difficulté, s'ajoute le fait que la filière spécifique CETAD connaît de moins en moins de succès. Ses effectifs chutent, néanmoins, un millier d'élèves reste scolarisé dans cette filière. Cette scolarisation connaît de nombreux décrocheurs, à tel point que c'est seulement une minorité d'élèves¹⁰⁴ qui obtient en fin de cursus les diplômes du CAP-D et du DNB, dont le vice-rectorat met en doute la valeur en dépit de l'avis de la Polynésie française qui reste très favorable à cette filière.

Quoi qu'il en soit, concernant la voie professionnelle, se pose fondamentalement la question du débouché réel de ces diplômes, notamment par rapport à l'évolution des offres sur le marché de l'emploi.

¹⁰³ Se situant à 15 points au-dessus de la pratique nationale.

¹⁰⁴ Environ 280 à 300 diplômés par an.

2.3.1.4. *La performance est ambivalente*

La performance du système éducatif apparaît, en fait, très ambiguë. D'un côté, elle paraît satisfaisante au vu de la progression des taux de réussite scolaire, mais les faibles résultats du primaire doivent conduire à plus de circonspection, d'autant que l'orientation massive des élèves en bac professionnel marque des signes de faiblesse de plus en plus marquée ; de l'autre, par rapport au principe central de la réussite de tous les élèves, force est de constater que très peu de progrès ont été réalisés.

2.3.1.4.1. *Les progrès sont réels mais limités*

La formation des élèves a incontestablement progressé, même si aux rapides progrès de la décennie 1994-2004 a succédé, une amélioration des résultats plus lente et plus inégale.

Cependant, ces avancées situent toujours la Polynésie française en net retrait par rapport à la métropole.

Une récente étude comparative de l'AFD de novembre 2012 sur les IDH¹⁰⁵ des Com et des Dom¹⁰⁶ en a mesuré l'ampleur. Ainsi, si l'écart moyen avec la métropole était en 2010 de l'ordre de 5% en matière de santé, il était de l'ordre de 25%¹⁰⁷ en matière d'éducation. L'indice éducation de la Polynésie française en 2010 accusait un écart de 0,235 par rapport à la France métropolitaine.

Les taux d'admission au baccalauréat par classe d'âge sont encore très faibles, comme le montre le tableau statistique ci-après. Ce tableau est aussi très représentatif des performances scolaires des élèves polynésiens, puisque les métropolitains « de passage » (évalués à 10% des naissances) ne sont pas inclus dans l'effectif de la classe d'âge.

Il représente le cumul sur plusieurs sessions du nombre d'admis¹⁰⁸ pour une année de naissance donnée, rapporté à la classe d'âge correspondante (source DES). En rouge, figure le nombre d'admis par session et par tranche d'âge au baccalauréat général, technologique ou professionnel. En vert, des chiffres projetés théoriques d'admis fondés sur la moyenne arrondie des trois dernières sessions. Les effectifs des classes d'âge correspondent aux naissances enregistrées par année en Polynésie française (source ISPF).

Le taux d'admis au bac, quelle que soit la série, reste inférieur à 40%. Sa progression qui a été régulière depuis plus de 10 ans a cependant tendance à s'infléchir à partir de 2015, le nombre de bacheliers régressant d'environ 350 lauréats.

¹⁰⁵ L'IDH est un indice composite comprenant une composante revenu, une composante santé et une composante éducation- PNUD.

¹⁰⁶ Quel niveau de développement des départements et collectivités d'outre-mer ?

¹⁰⁷ L'écart se creuse entre 1990 et 2010, en Polynésie française, à la différence de Nouvelle-Calédonie et des autres collectivités d'outre-mer, sauf la Réunion.

¹⁰⁸ Y compris les candidats libres.

Taux d'admission au baccalauréat par classe d'âge :

Session	Nés en	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Nombre de bacheliers par session **
1996		63	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 178
1997		402	51	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 225
1998		282	395	63	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 288
1999		232	341	455	58	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 409
2000		158	286	375	539	60	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 565
2001		55	172	269	383	568	56	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 567
2002		19	43	138	269	405	628	78	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 637
2003		13	26	46	133	300	479	730	66	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 846
2004		2	9	16	57	151	342	416	715	94	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 831
2005		3	2	8	22	79	151	341	515	703	78	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 952
2006		1	5	8	6	16	60	182	380	527	806	77	2	-	-	-	-	-	-	-	2 119
2007		3	2	2	3	8	19	56	178	353	619	783	90	1	-	-	-	-	-	-	2 143
2008		1	2	-	3	2	10	16	71	156	445	589	876	78	2	-	-	-	-	-	2 268
2009		1	2	1	2	4	7	9	20	52	221	461	570	832	70	1	-	-	-	-	2 287
2010		-	2	1	-	1	5	6	6	16	64	191	426	587	882	95	1	-	-	-	2 288
2011		1	1	-	-	1	3	1	6	3	15	59	182	391	718	934	63	1	-	-	2 390
2012 *		1	1	-	-	1	2	2	4	2	5	14	60	194	506	834	1 250	70	1	-	2 944
2013 **		1	-	-	-	-	-	-	-	1	3	6	9	28	103	311	717	1 302	82	2	2 550
2014		1	1	1	1	1	1	1	1	2	3	4	7	18	52	166	340	670	1 273	81	2 626
2015		-	-	-	-	-	-	1	1	1	2	3	4	8	18	47	166	340	693	973	2 287
2016		-	-	-	-	-	-	1	1	1	1	2	3	4	8	18	47	166	340	370	
Admis constatés		1 239	1 342	1 387	1 479	1 598	1 765	1 843	1 965	1 921	2 142	2 198									
Classe d'âge*		4 331	4 544	4 771	4 818	5 005	5 203	5 413	5 406	5 409	5 797	5 507	5 569	5 404	5 309	5 299	5 109	4 904	4 848	4 707	
% constaté d'admis : Tous Bacs /classe d'âge		28,60%	29,53%	29,07%	30,69%	31,92%	33,92%	34,04%	36,34%	35,51%	36,95%	39,91%									
Total admis projeté													2 245	2 171	2 190						
% projeté d'admis : Tous Bacs /classe d'âge													40,31%	40,17%	41,25%						

2.3.1.4.2. *Le système scolaire ne parvient pas à être plus performant*

Par rapport aux objectifs quantitatifs à dix ans, plus modestes qu'au plan national, qu'elle s'est fixée en 2011 (70% de la classe d'âge au niveau du bac, 100% au niveau V), la Polynésie se situe sur une trajectoire qui ne lui permettra pas de les atteindre, sans une profonde révision des politiques éducatives qu'elle met en œuvre.

De plus, à l'aune de l'ambition affichée par la Polynésie française dans la Charte de l'Education d'août 2011 plaçant comme pivot central la réussite de tous les élèves, l'ambivalence de la performance est encore plus manifeste.

Des progrès limités ont été accomplis, mais le système scolaire est, semble-t-il, parvenu à un niveau qui, sans modifications profondes, ne paraît plus pouvoir être dépassé.

Entre 2004 et 2012, la Polynésie n'a effectivement pas mis en œuvre les moyens appropriés pour rendre « *l'école pour tous, performante, et ouverte* », et ainsi mettre l'élève au centre du système éducatif.

A la lumière des résultats, il apparaît que le système éducatif fonctionne à rebours des déclarations et des orientations de la Charte de l'Education, en consolidant les inégalités sociales.

Le collègue ne parvient plus à corriger suffisamment les carences du primaire, de sorte que des effectifs importants sont, soit mis hors système classique (CJA-CETAD), soit décrochent du système scolaire dès la cinquième ou rejoignent le lycée professionnel après de multiples redoublements.

A l'opposé, ceux qui réussissent dans les filières professionnelles et technologiques tertiaires, soit, ne trouvent pas de débouché sur le marché du travail, soit faute de places en BTS, échouent massivement à l'université.

En réalité seule une minorité de lauréats de la filière générale, environ 1 600 élèves, parvient à intégrer les formations post-bac.

2.3.2. *Le nombre d'élèves en difficultés scolaires ne régresse pas*

La difficulté scolaire touche en Polynésie environ 40% des élèves, proportion sortant du système scolaire sans aucun diplôme. L'échec scolaire n'est donc pas un phénomène marginal. Ce doit être au contraire, eu égard à l'importance du phénomène, le sujet central des politiques éducatives.

L'échec scolaire renvoie à des causes multiples : d'abord des causes culturelles, faisant une large part à la place minorée de l'écrit dans la société polynésienne et au regard distancié qui existe dans cette société par rapport à l'effort, avant de rejeter in fine tout fatalisme éducatif frappant l'élève polynésien, (rapport de l'IGEN de 2007), ensuite des causes géographiques impliquant de larges distances à parcourir pour aller à l'école, enfin des causes socio-économiques, la catégorie sociale, dictant, ici encore plus qu'ailleurs, le parcours scolaire.

Or les politiques publiques qui ont été menées jusqu'à présent ne sont pas parvenues à faire régresser significativement le nombre d'élèves en difficulté.

2.3.2.1. Les stratégies de recours n'ont pas bien fonctionné

2.3.2.1.1. *La scolarisation précoce*

Agir le plus en amont possible est l'axe choisi par la Polynésie française.

Offrir plus de temps scolaire pour donner plus de chances aux élèves est la première mesure d'ordre général prise par la Polynésie pour améliorer les performances scolaires et répondre par anticipation aux difficultés scolaires.

Délibérément, l'amplitude de la scolarité obligatoire en Polynésie française est supérieure d'une année à son équivalent en France. L'obligation scolaire commence à 5 ans et se termine à 16 ans révolus, soit 11 ans au lieu de 10.

En outre, un effort particulier en faveur du préélémentaire a été consenti dans le but de contribuer à améliorer les acquisitions dans tous les milieux sociaux. En particulier, ces prises en charge scolaires plus précoces sont censées faciliter l'apprentissage du français, qui n'est pas sur tout le territoire de la Polynésie, la langue maternelle.

Cette politique, initiée en 1992, concerne la totalité des enfants de trois ans et quatre ans, et environ un quart des enfants de deux ans. Environ 36 % des effectifs du primaire se trouvent dans des classes maternelles.

La politique est entièrement définie par la Polynésie. Son objectif est officiellement essentiellement éducatif, comme il est indiqué dans la Charte de l'Education. Elle connaît un succès relatif. Bien que cette politique ne soit pas en effet reliée, du moins formellement, à une politique d'accueil de la petite enfance, les activités en maternelle l'y apparentent, sans finalement réels apprentissages préparatoires ou initiations aux apprentissages scolaires.

2.3.2.1.2. *Les dispositifs de remédiation scolaire n'ont jamais été à la hauteur des problèmes posés*

Il existe depuis de très nombreuses années un nombre très important de classes d'enseignement spécialement dédiées au traitement de la difficulté scolaire.

Il y avait en 2007, dans les 195 écoles publiques, 109 classes d'enseignement spécial, dont 75 classes d'adaptation fermée et 34 classes de perfectionnement. Ces classes ne sont pas l'apanage exclusif des archipels éloignés, puisque 82 sont situées dans les îles de la Société, à Bora Bora ou à Huahine. L'enseignement privé gère 11 classes d'adaptation ouverte dont une aux Marquises et une à Bora Bora. Des groupes d'aides psychopédagogiques (GAPP) ont été ouvertes dans toutes les circonscriptions.

La Polynésie a laissé pleine initiative aux écoles et aux circonscriptions pour traiter de la difficulté scolaire. De nombreuses heures supplémentaires ont été mises à disposition des établissements sans contrepartie ni réelles exigences de résultat. A contrario, il n'existe aucun travail en réseau de type RASED, ni aucune consultations spécialisées à distance.

La Polynésie n'a longtemps pas formulé de stratégie claire de traitement de la difficulté scolaire. Beaucoup d'initiatives, notamment dans les écoles primaires et les collèges, sont cependant à relever, mais peu résultait de choix reliés à une stratégie globale conduite à l'échelle de la Polynésie. Il a fallu attendre 2009 pour qu'une commission territoriale (2 IEN) soit opérationnelle sur la question des programmes de réussite éducative (PPRE). Ont ainsi été élaborés les canevas des PPRE de remédiation ou de passage, en vue d'une mise à disposition à chaque établissement. Des programmes de réussite éducative (PPRE) ont par la suite été relancés à l'initiative de quelques établissements, à partir de la note de rentrée 2010. Un suivi technique a ensuite été effectué afin d'appuyer techniquement les initiatives.

Malgré ces premiers efforts, le redoublement dans les classes de perfectionnement jusqu'à 13 ans pour les élèves en difficultés scolaires est encore trop souvent resté l'unique réponse du système éducatif. Le recours au redoublement, a été, de surcroît, pratiqué sans aucun dispositif d'accompagnement.

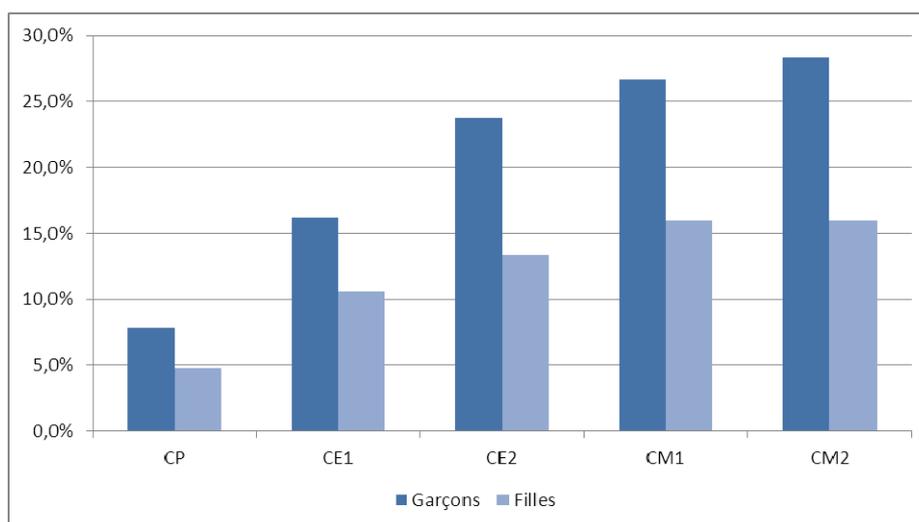
L'orientation par l'échec a conduit les élèves en difficulté scolaire à intégrer, après le redoublement, des centres pour jeunes adolescents (CJA), puis des CETAD pour préparer un CAP-D de niveau V. Pour les élèves les plus en difficultés, détectés en primaire, une filière SEGPA, numériquement peu nombreuse (450 élèves environ) a été une autre possibilité relativement peu développée qui est proposée comme alternative au CETAD. Les classes SEGPA sont actuellement réparties dans cinq collèges, pour environ 100 élèves par niveau de classe.

Le recours au redoublement est en effet très répandu. Calculé par rapport aux effectifs du primaire, il touche plus de 5% des élèves dans le cycle 2, et 3,1% en CM 1, mais 0,6% en CM2.

Taux de redoublement par niveau à la rentrée 2012 en % :

CP	CE1	CE2	CM1	CM2
4,9%	7,1%	5,2%	3,1%	0,6%

Cette situation aboutit à constater en fin de CM2, environ de 20% des élèves en retard d'au moins un an sur un parcours normal.



Dans le système éducatif polynésien dans le secondaire, ni au collège, ni au lycée, il n'existe de stratégie territoriale de traitement de la difficulté scolaire bien identifiée, et bien organisée.

La recherche de synergie est en conséquence limitée : l'action de la commission territoriale n'est relayée par aucune autre structure décisionnelle, malgré l'acuité du problème. Pour l'essentiel, l'initiative est laissée aux établissements, à leur équipe dirigeante et aux enseignants.

Il n'est donc pas étonnant que la difficulté scolaire ne soit pas en régression, les dispositifs de remédiation scolaire n'ayant jusqu'à présent jamais été proportionnés aux dimensions du problème posé.

En 2013, les dispositifs se sont relativement étoffés.

Le dispositif d'aide aux élèves en difficulté dans le premier degré compte désormais un nombre suffisant d'intervenants spécialisés, sauf dans 3 circonscriptions pédagogiques : Arue-Pirae où le nombre de maîtres spécialisés reste insuffisant par rapport au nombre d'élève (1 pour 388 élèves) ; Paea-Papara et Moorea, où le ratio de psychologue scolaire est de 1 pour 1 428 élèves et celui de rééducateur de 1 pour 803 élèves (confère tableau en annexe).

Le dispositif d'aide aux élèves en difficulté à l'entrée du collège touche 10 collèges sur 26, tous situés dans les archipels éloignés sauf un à Mahina. Ce dispositif reste très restreint puisqu'il ne touche que 204 élèves.

Etablissements concernés	Secteur géographique	Dispositifs souples d'aide aux élèves en difficulté à l'entrée au collège	Enseignants spécialisés affectés	Nombre des élèves pris en charges
Collège Bora Bora	ISLV, Bora Bora	Remédiation collège	1	18
Collège Faaroa	ISLV, Raiatea	Remédiation collège	1	20
Collège Tahaa	ISLV, Tahaa	Remédiation collège	1	15
collège Huahine	ISLV, Huahine	Remédiation collège	1	12
Collège Hao	Tuamotu	Remédiation collège	1	38
Collège Makemo	Tuamotu	Dispositif classe 6ème préparatoire	1	20
Collège Rangiroa	Tuamotu	Remédiation collège	1	15
Collège Rurutu	Australes	Remédiation collège	1	24
Collège Henri Hiro	Faa'a	Remédiation collège	1	30
Collège Mahina	Mahina	Dispositif classe relais	1	12
10 collèges			10	204

A travers ces dispositifs, commencent à s'affirmer une stratégie, mais les temps de remédiation demeurent limités (quelques heures par semaine), et ne durent rarement plus d'un an. Les moyens restent très en retrait par rapport aux besoins théoriques.

En primaire, 139 enseignants spécialisés (psychologues scolaires, rééducateurs et maitres spécialisé) sont affectés pour mettre en œuvre ou aider à la mise en œuvre des dispositifs au profit des nombreux élèves en difficulté détectés par les enseignants.

Au collège, l'effort porte sur la sixième, où un enseignement général adapté est dispensé dans les collèges des petites îles isolées. Dix collèges mettent en œuvre des dispositifs de remédiation qui touchent environ 200 élèves. Au total, il existe près 1500 PPRE orientés sur la maîtrise du français : 45 aux Australes, 157 aux Tuamotu-Gambier, 102 aux Marquises, 148 aux Iles-sous-le-Vent et 984 aux Iles du Vent.

Les moyens autant que les stratégies continuent à être sans rapport avec l'ampleur du problème posé.

Les orientations pour la rentrée prochaine cherchent effectivement à étayer une démarche stratégique jusqu'ici peu lisible.

Elles visent notamment à accroître la cohérence des interventions autour de l'élève en primaire grâce à la supervision de l'IEN de circonscription, désormais assisté de psychologues scolaires. Au collège, les PPRE seront dorénavant mis en œuvre, pour plus de profit, par des professeurs et non plus par des enseignants spécialisés ou des psychologues. Un accent particulier est prévu pour, enfin, combler les carences de la formation, et mettre à disposition des outils pédagogiques.

Le traitement des élèves en difficulté reste cependant toujours aussi décalé par rapport à la situation.

Les indicateurs de comportement dans le système éducatif polynésien sont toujours aussi alarmants.

Ainsi, prélude à l'échec scolaire, l'absentéisme est particulièrement prononcé, et atteint des proportions bien plus élevées qu'en France métropolitaine, autant que les rares statistiques permettent d'en juger.

Absentéisme 2008	COLLEGE		LYCEE (Gen & Tech)		LYCEE Professionnel	
	Polynésie	Métropole	Polynésie	Métropole	Polynésie	Métropole
1er trimestre	6,73	1,92	5,98	2,50	7,16	8,07
2ème trimestre	9,92	3,30	8,86	6,93	12,29	15,56
Moyenne	8,33	2,61	7,42	4,72	9,73	11,82

Il est particulièrement développé au lycée professionnel mais touche aussi le collège et les filières spécifiques(2008) :

Absentéisme	CAP	BEP1	BEP2	BacPRO1	BacPRO2	Moyenne
1er trimestre	7,25	6,98	8,04	6,89	6,66	7,16
2ème trimestre	13,91	12,48	13,36	11,21	10,52	12,30
Moyenne	10,58	9,73	10,70	9,05	8,59	9,73

Absentéisme	6ème	5ème	4ème	3ème	CETAD 1	CETAD 2	CETAD 3	Moyenne
1er trimestre	4,57	5,21	5,99	6,94	8,06	9,85	6,50	6,73
2ème trimestre	6,83	7,68	8,30	9,74	13,07	14,04	9,80	9,92
Moyenne	5,70	6,45	7,15	8,34	10,57	11,95	8,15	8,33

2.3.2.1.3. L'importance de l'orientation a été sous-estimée

Les moyens consacrés à l'orientation ont toujours été insuffisants.

Le service est placé auprès de la direction des enseignements secondaires, sous l'autorité d'un inspecteur de l'Education nationale (IE-IO), et de quelques agents en charge du secrétariat. Les conseillers d'orientation aident l'élève à construire son projet d'orientation scolaire et professionnelle.

Au nombre de 12 en Polynésie française, ils ne sont donc pas présents dans tous les collèges et les lycées. Ils doivent traiter une charge d'environ 2000 élèves théoriques, alors qu'en métropole, la charge est seulement de 1200. Aussi, aucune mission dans les îles n'est jamais effectuée.

En 2003, en fin de troisième, a été mis en place un système, paradoxal, de priorités basés sur les difficultés des élèves : P1 les redoublants, P2 les élèves de troisième, P3 les élèves de CETAD et troisième d'insertion, P4, les autres classes.

Compte tenu du nombre élevé de redoublants, la mise en œuvre de ces critères ne permet pas aux bons élèves de troisième de choisir les spécialisations souhaitées en lycée professionnel. Cette méthode donnait lieu ensuite à des réaffectations itératives en cours d'année, au coup par coup, à mesure de la libération des places, très souvent au mépris de la spécialisation professionnelle désirée par l'élève.

Les outils normalisés de l'orientation - AFFELNET - n'ont commencé à être mis en place qu'en 2012.

Ainsi, l'application AFFELNET troisième et première ont été mises en œuvre en Polynésie française en mars 2012, et AFFELNET sixième devrait être déployée en 2014.

Le module de suivi des inscriptions post affectation (SIPA) a été installé en juin 2013.

L'outil d'aide à la décision (PAM) a été intégré à AFFELNET troisième et première et est opérationnel depuis 2012.

Pour accompagner les élèves dans l'élaboration de leur parcours d'orientation, la Polynésie française développe depuis 2012 le Parcours de Découverte des Métiers et des Formations (PDMF) et le Web-classeur. Les élèves disposent ainsi d'accès à l'ensemble des outils et documents de l'ONISEP.

Depuis 2012, l'affectation en première technologique est donc traitée dans AFFELNET.

Il en est de même pour la gestion des passerelles des secondes générales et technologiques vers une première professionnelle.

Les autres passerelles restent traitées dans le cadre d'une commission.

On y observe depuis deux ans une très forte demande des familles pour un changement de parcours et de spécialités, mais la procédure réglementaire mise en place limite le nombre de dossiers présentés en commission.

Les moyens humains n'ont pas suivi l'arrivée d'outils modernisés : l'effectif du service de l'orientation est toujours aussi réduit malgré l'importance du sujet.

Cette faiblesse de l'allocation des moyens est significative de la place secondaire tenue, de manière surprenante, par l'orientation. En fait, l'orientation n'a jamais été comprise comme un levier stratégique crucial. La Charte d'août 2011 en traite encore sous le seul angle des moyens, sans lui reconnaître le rôle stratégique primordial qui doit être le sien.

C'est ainsi que les taux de redoublement continuent à être élevés alors qu'ils ne s'inscrivent dans aucune stratégie de remédiation préétablie. L'accompagnement reste affaire d'initiatives individuelles, sans lien avec un quelconque projet d'orientation alors que se dégagent avec difficulté les prémices d'une stratégie à l'échelle de la Polynésie.

L'orientation a trop souvent résulté de considérations indépendantes de l'avenir scolaire et professionnel de l'élève.

La voie spécifique des centres d'éducation aux technologies appropriées au développement (CETAD) a joué de facto un rôle d'exutoire depuis plus de vingt ans, alors que leur ambition initiale était d'enseigner autrement.

Cette filière concerne environ 980 élèves en CETAD, et 500 en CED (privé). S'y ajoutent les 700 élèves des centres de jeunes adolescents (CJA) qui accueillent des élèves de 12 à 17 ans en difficulté dans les classes ordinaires du primaire et dans les 6^{ème} et 5^{ème} des collèges.

La voie spécifique des CETAD et des CJA, qui consiste à offrir des alternatives à l'enseignement classique adaptées au contexte polynésien, s'est, faute de dynamisme, dépréciée, marquée par l'image de dispositif de relégation des élèves en difficultés scolaires qui leur est attribuée. En 2007, seulement 10 à 15% des quelques six cents élèves orientés en CJA terminaient leur scolarité. Le très fort absentéisme en CJA et en CETAD, les interrogations que suscitaient ces formations pratiques adaptées à la vie dans les archipels éloignés, avaient condamné cette voie. Ainsi en 2011, le niveau de l'enseignement général a été fortement mis en doute par le vice-recteur qui refusait même de reconnaître le DNB passé dans les CETAD.

Cette voie a certainement été la victime d'un système d'orientation par l'échec, poussé à l'extrême. L'effectif était en effet très majoritairement un public par défaut, les infrastructures étaient peu entretenues et les programmes d'enseignement avaient vieilli. En particulier, les formations générales et techniques nécessitaient des remises à niveau afin de conserver au diplôme de CAP D¹⁰⁹ une valeur nationale.

Dès 2007, l'IGEN, prenant acte du fonctionnement des CETAD, de leurs difficultés, et du choix gouvernemental de privilégier les CAP-D par rapport au CAP, a préconisé de rénover le contenu des enseignements généraux et professionnels ainsi que la validation des qualifications, en couplant ces réformes avec un effort substantiel au niveau des infrastructures. La rénovation des CJA était aussi inscrite parmi les recommandations du rapport.

Les filières CJA et CETAD n'ont été rénovées qu'en 2012 et 2013. Les enseignements généraux et pratiques ont été révisés, les exigences ont été réévaluées dans le respect de la démarche consistant à enseigner autrement grâce à un taux d'encadrement très favorable. Dans sa réponse aux observations provisoires, la collectivité de la Polynésie rappelle que « *la suppression des CETAD aurait des effets catastrophiques immédiats en terme de décrochage scolaire* ».

En définitive, la Chambre considère qu'en tout état de cause, les CETAD ne doivent être ni supprimés, ni banalisés, ni marginalisés, mais cependant régulièrement évalués.

L'orientation des élèves a également été perturbée par des considérations extra-scolaires fortes. La voie professionnelle a été souvent choisie pour d'autres considérations que les débouchés qu'elle offrait. Ainsi, notamment pour les élèves ne résidant pas à Tahiti ou à Raiatea la possibilité de trouver un hébergement en internat a très souvent déterminé leur choix en faveur d'un lycée professionnel ou du lycée hôtelier, sans appétence particulière pour les enseignements spécialisés choisis.

C'est ainsi que malgré des taux de satisfaction au premier choix très élevé (92%) les élèves, quelques mois plus tard, ils demandent à changer de filière une fois au fait de la réalité de la spécialité choisie.

L'orientation a aussi été handicapée par une offre de formations qui n'anticipe pas sur les besoins des élèves.

Le processus d'élaboration de la carte des formations apporte pourtant en théorie des garanties. Il fait intervenir la DES et l'IEN-IO dans l'analyse critique des propositions de terrain. Il s'entoure en outre de l'avis et de l'expertise des IA-IPR. Un arrêté du ministre de l'éducation en fixe les dispositions finales pour la rentrée à venir.

¹⁰⁹ Activités familiales et artisanales et touristiques, constructions des bâtiments, gestion de petite exploitation, gestion et entretien en milieu marin.

En réalité, ce mode d'élaboration confine d'abord l'exercice à un examen des possibilités à court terme, fondées sur les places disponibles à la rentrée prochaine.

De fait, la carte des formations, depuis 2004, n'a fait l'objet que de retouches marginales, sauf à aménager toujours plus de places dans la voie professionnelle, quelle que soit la spécialisation. Aucun travail prospectif n'a été réellement mené. Les modifications qui sont intervenues avaient toujours comme seul horizon la rentrée suivante.

Ainsi, les nombreuses filières professionnelles qui ont été créées (17) l'ont été sans considération des besoins attestés du marché de l'emploi, alors que la vocation de la voie professionnelle l'y invite au contraire. La Polynésie française ne tient d'ailleurs aucune statistique du devenir de ses diplômés.

Aussi, la carte des formations est-elle dominée par des formations tertiaires, reposant sur des analyses aujourd'hui dépassées considérant les emplois de bureau (BAC pro et BTS compta et secrétariat) comme des débouchés sûrs. Les formations industrielles, où des emplois sont disponibles sont par contre sous-représentées comme par exemple, la maintenance industrielle (frigoriste, entretien petit électro-ménager).

En outre, les formations scolaires dispensées ne préparent que très peu aux études poursuivies à la sortie des cycles secondaires par une très grande majorité des élèves.

En annexe, figure la cartographie des formations proposées dans le secondaire et dans les classes post-bac (BTS).

La comparaison des flux montre la relative inadaptation du cursus post-bac aux études secondaires accomplies sur le territoire.

En dehors de l'université, les places offertes sur le territoire sont au maximum de 640, alors qu'une très grande majorité des 2 550 bacheliers sont titulaires de baccalauréat ne préparant pas directement aux études universitaires générales.

En définitive, faute d'adaptation de la carte des formations, notamment en réfléchissant à son adéquation au marché de l'emploi, cette carte servira en tout davantage à perpétuer des postes qu'à servir à la formation des jeunes polynésiens.

2.3.2.2. Les sorties sans diplôme ou sans qualification restent très nombreuses

2.3.2.2.1. La déscolarisation est d'un niveau très élevée

La déscolarisation prend deux formes, l'absentéisme et le décrochage. L'absentéisme, prélude au décrochage est sur représenté en Polynésie. En moyenne au collège ou au lycée, le taux est de l'ordre de 9%. Mais dans certains établissements, des lycées professionnels ou des CETAD, il peut atteindre 40%.

En outre, des cas de déscolarisation sont fréquents dès la 5^{ème}.

Les causes de la déscolarisation sont depuis longtemps parfaitement identifiées.

Les difficultés liées à la dispersion géographique se cumulent avec les inégalités sociales, et expliquent le niveau élevé de la déscolarisation et son caractère particulièrement précoce.

Le décrochage scolaire a plusieurs causes : rupture familiale, qualité de vie dégradée, mauvaise orientation, pédagogie inadaptée, milieu négligé. Il faut y ajouter la taille de certains collèges, comme ceux de Faa'a, Papara, Taravao, dont l'effectif dépasse largement 1 000 élèves dans des locaux conçus pour 600, voire 400.

Avant 2011 pourtant, aucune orientation stratégique n'avait été fixée pour lutter contre ce phénomène.

La charte de l'éducation se contente d'indiquer que « *la correction de chacun de ces facteurs devrait contribuer à la réduction du décrochage scolaire. En attendant, chaque élève décrocheur doit pouvoir être écouté et aidé.* ». Elle confirme le rôle central de l'établissement : « *les établissements seront encouragés à mettre en place des dispositifs de rattrapage et d'orientation positive pour aider les élèves les plus fragiles à effectuer une scolarité utile et valorisante à égale dignité, dans n'importe quelle structure éducative du Pays* ».

Le ministère polynésien a cependant mis en place quelques dispositifs particuliers qui restent cependant bien modestes eu égard au problème.

Deux établissements pilotes du dispositif ORS du premier degré de Tahiti et Moorea ont été choisis. L'accompagnement des élèves ayant décroché sera traité en lien avec la montée en puissance de la plateforme d'accueil et d'accompagnement des publics décrocheurs visant à écouter, conseiller, et prendre en charge les difficultés spécifiques de ce public.

2.3.2.2.2. *Les sorties sans qualification demeurent très élevées*

Par génération d'élèves, les sorties sans qualification restent très élevée.

Par rapport à la génération ayant passé le baccalauréat en 2007, sur 7 200 à entrer au CP, le nombre d'élèves sortis du système scolaire sans qualification, ni diplôme (Bac ou CAP) est de l'ordre de 4 879, soit une proportion de 67%. En 2013, ce nombre a chuté à 2 181, mais représente encore environ 40% des élèves entrés en CP.

Doit en outre être retranché de ce dernier total, environ 200 diplômés de la filière CETAD. On peut donc estimer ces dernières années le nombre des sorties sans diplôme, ni qualification, à environ 2 000 élèves.

A ce niveau de sorties sans qualification, la Polynésie française se situe en dessous de la performance de la France au début des années 80 (30%), et bien loin de l'objectif de Lisbonne (2000), moins de 10% que la France peinait elle-même encore à atteindre en 2011, avec 11,9%.

Ce médiocre constat est la résultante de la sur représentation des décrochages précoces, de la déscolarisation progressive au collège dès la cinquième et au lycée, notamment dans les filières professionnelles.

Le nombre élevé de sortie sans qualification marque encore profondément la société polynésienne.

Au recensement 2012 (ISPF), dans la population de plus de 15 ans, soit 202 825, étaient dénombrées 62 927 personnes sans diplôme et 21 915 ayant un diplôme inférieur au BEPC. En 2007, ces chiffres étaient très proches pour une population légèrement inférieure de 192 176 : 62 302 et 25 163. Ces constats montrent combien est prégnante la sous qualification en Polynésie française.

Les tests passés au JAPD (JCD) par les jeunes gens de 17 ans et plus, confirment la forte résilience de l'illettrisme, absolu ou relatif. Le pourcentage des jeunes détectés en difficulté de lecture s'élève à plus de 40% ; en 2012, ce taux était de 40,5%. En France métropolitaine, DOM compris, la proportion est de 9,6% en difficultés de lecture, dont 4% d'illettrés.

2.3.3. *La correction des inégalités sociales est marginale*

Le système éducatif est « *profondément inégalitaire* ». Ce travers qui frappe le système éducatif national¹¹⁰, est ici amplifié.

Les inégalités scolaires y sont plus fortes et, qui plus est, elles sont en lente croissance.

Le système polynésien n'est pas parvenu à les endiguer. De sorte que la situation qui prévalait il y a dix ans continue de prévaloir aujourd'hui, en dépit des progrès d'ensemble constatés. Les raisons qui expliquent ce relatif échec sont en partie budgétaires. En effet, les crédits n'ont pas été dégagés en quantité suffisante par la Polynésie pour assumer ses responsabilités en matière d'entretien et de construction des infrastructures ; les allocations de crédits pour les politiques spécifiques (ZEP) auraient pu également être améliorées et, comme le constatent tous les rapports officiels depuis dix ans, le pilotage stratégique du système aurait pu être beaucoup plus efficace.

Le manque de transparence à l'égard du ministère de l'Education nationale sur la situation réelle du système éducatif de la Polynésie française qui a été entretenu jusqu'à une date récente, a beaucoup porté préjudice à la performance du système éducatif par rapport à l'objectif de la réussite de tous les élèves.

En Polynésie française, tous les critères socio-économiques renvoient à une situation « *à fortes contraintes sociales et culturelles* », qui devaient la prédestiner à recevoir des crédits spéciaux au titre de l'éducation prioritaire (ZEP) depuis plus de vingt ans.

Aucune démarche officielle dans ce sens n'a pourtant été effectuée auprès de l'Etat, si bien que seule, une pseudo-ZEP est de fait constituée à Faa'a alors que de très nombreuses zones auraient dû l'être depuis longtemps.

En 2007, le constat a d'ailleurs été renouvelé officiellement dans un rapport de l'IGEN, sans que cela ne provoque de réactions officielles. Au terme de l'inventaire des caractéristiques négatives du système polynésien, ce rapport estimait d'ailleurs que la « *Polynésie était une vaste ZEP* ».

2.3.3.1. *Les facteurs de différenciation cumulent leur effets négatifs*

2.3.3.1.1. *La dispersion géographique*

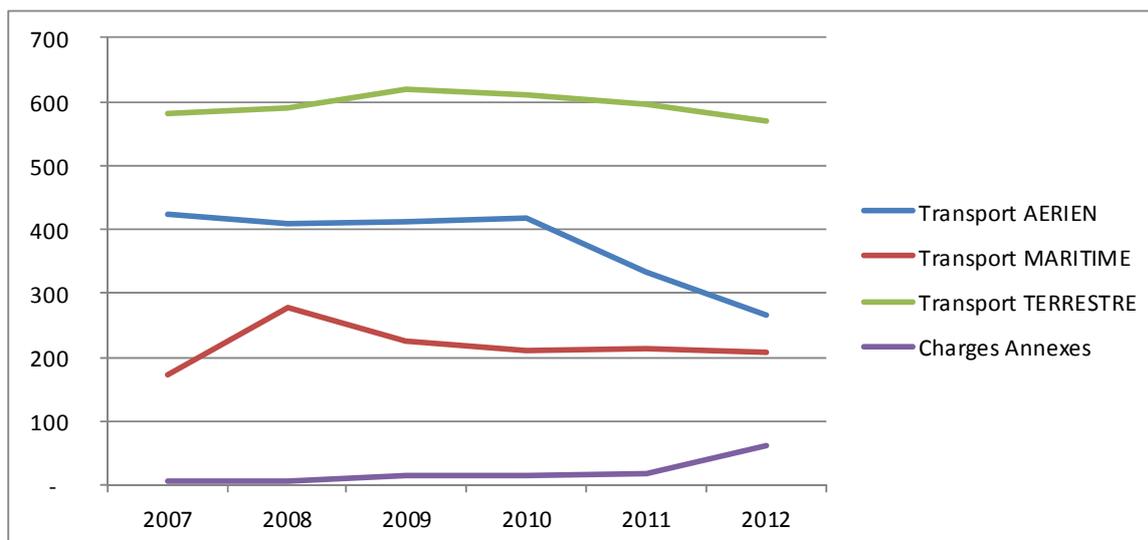
Cette contrainte est prise en compte par la Polynésie mais la gestion des transports et des internats n'est pas exempte de critiques.

Concernant le transport, le coût important, malgré la prise en charge partielle de l'Etat (65%), est escamoté par des procédés qui se sont révélés coûteux en termes d'efficacité pédagogique.

¹¹⁰ Rapport thématique particulier (RPT) Cour des Comptes, l'Education nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves mai 2010.

Coût de transport, en MF CFP :

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	MOYENNE
Transport AERIEN	424	408	412	418	333	267	377
Transport MARITIME	172	278	224	212	215	207	218
Transport TERRESTRE	582	590	620	609	595	569	594
Charges Annexes	5	5	15	16	17	62	20
CUMUL	1 183	1 281	1 271	1 255	1 160	1 106	1 209



La réduction de la fréquence des retours au foyer familial pour les élèves habitant des archipels éloignés a par exemple contribué à contenir la dépense mais a rendu les conditions de scolarité encore plus dures, et encore plus sources d'échec scolaire.

L'archaïsme des internats¹¹¹, par dortoirs de 120 places dans certains établissements, leur mauvais entretien général faute de crédits délégués suffisants, l'absence de projet pédagogique d'accompagnement de l'interne, la fermeture peu raisonnable de ces internats parfois durant le week-end, ont créé des conditions de scolarité bien éloignées de ce qu'il aurait été nécessaire pour répondre avec efficacité à la contrainte géographique.

Ces modes de gestion ont enraciné un système scolaire dual : celui des élèves des archipels éloignés et celui des élèves des îles de la société.

Si, sous la contrainte de l'urgence, des travaux de remise à niveau ont dû être entrepris dans les internats et si une gestion du temps hors-scolaire commence à se mettre en place, les vraies alternatives peinent à être dégagées par les autorités de la Polynésie française et même face à de telles évidences, les priorités d'investissement et d'allocation des moyens tardent à être définies.

¹¹¹ Une commission d'enquête en décembre 2012 - rapport Rappoto (APF), a été consacrée à l'impact de la scolarité hors noyau familial.

D'une manière générale, les chantiers, même au lycée Paul Gauguin de Papeete ont pris plusieurs années de retard. Malgré tout, la situation de certains lycées et collèges de centre-ville tranche avec celle des collèges plus éloignés, qui connaissent des situations encore bien plus critiques (Taravao, Bora Bora).

Quelques projets de construction sont en cours de lancement en 2014, afin de mettre un terme à des situations très compromises : un lycée à Moorea qui compte 15 000 habitants, afin de mettre fin aux amplitudes de journée scolaire de plus de 12 heures pour des élèves obligés de se rendre quotidiennement à Papeete, après une traversée maritime d'une demie heure ; un collège à Teva I Uta pour atténuer la surpopulation scolaire du collège de Pajara, collège qui accueille actuellement 1 200 élèves, soit le double de sa capacité.

2.3.3.1.2. *Le contexte culturel*

Les freins liés au contexte culturel ont ajouté à la difficulté.

En premier lieu, la difficulté d'enseigner dans un milieu culturel différent a été sous-estimée, constatait un rapport IGEN en 2007. La durée de la préparation à l'enseignement en Polynésie est courte, une seule journée, d'où une difficulté certaine pour les enseignants mis à disposition à contextualiser les enseignements.

Concernant le premier degré, le manque d'adaptation des pratiques professionnelles à la réalité socio-culturelle des élèves, notamment dans les archipels éloignés, était également souligné, bien qu'en grande majorité les enseignants soient originaire des îles. La réserve portait plutôt sur les méthodes pédagogiques employées. L'usage des supports photocopiés à la place des manuels dans toutes les disciplines dès le CP ainsi que le faible volume des productions écrites en classe ont, dans ce contexte particulier, particulièrement freiné les progrès.

En outre, dans le second degré, l'enseignement du français a souffert de dérives formalistes d'un degré amplifié par rapport à la métropole, selon l'appréciation portée par l'IGEN en 2007.

En second lieu, un facteur d'inhibition, très important parmi les élèves polynésiens, la peur exacerbée de l'erreur¹¹², aurait joué négativement. D'autant plus qu'en Polynésie, existe un rapport distancié à la chose écrite qui surdétermine les retards scolaires, mesurés seulement à partir de la restitution écrite des savoirs.

Ainsi, le niveau de « littératie¹¹³ » des familles polynésiennes ne permettrait pas une stimulation suffisante des enfants : dans la société polynésienne, l'école n'étant pas encore considérée par toutes les cellules familiales comme un outil de promotion sociale.

En Polynésie, la notion du « fa'a'amu » (adoption traditionnelle sans valeur juridique) et la place de la famille élargie, contribueraient à rendre difficile toute cohérence éducative. De fait, les enfants sont éduqués, tout au long de leur scolarité, par de multiples proches, prônant parfois des valeurs d'éducation différentes voire contradictoires.

Dans ce contexte, les principes républicains dispensés dans les écoles accentuent encore la déstabilisation des élèves, différenciant ceux vivant dans des milieux où le mode de vie traditionnel est conservé et ceux vivant dans l'agglomération de Papeete, en prise avec la modernité au quotidien.

¹¹² Le ha'ama, la honte.

¹¹³ Aptitude à l'expression orale, à la lecture et à l'écriture du français.

Tous ces facteurs ont contribué à compliquer la performance scolaire, en rendant indispensable des aménagements pédagogiques et des remédiations scolaires, qui mettent au centre de leur problématique le contexte culturel de l'élève.

2.3.3.2. Le système scolaire s'avère impuissant face aux inégalités sociales

2.3.3.2.1. De fortes inégalités sociales marquent la société polynésienne

La vie sociale dans l'agglomération de Papeete et celle des archipels éloignés reste profondément différente. Le déterminisme géographique recouvre le déterminisme social en Polynésie française de manière très prononcée.

Les statistiques du recensement 2012 confirment la présence de ce déterminisme social très puissant, qui reste fort peu corrigé par le système scolaire. Elles montrent que les familles socialement défavorisées sont majoritairement présentes dans les archipels éloignés et les zones rurales de l'île de Tahiti.

Elle met aussi en évidence la forte incidence de la catégorie socio-professionnelle des parents sur les parcours scolaires. Ainsi, les établissements de la commune de Faa'a, qui comptent la plus forte population de boursiers, ont les résultats les plus faibles. Au collège Henri Hiro de Faa'a, en sixième, il y avait aussi 80% de boursiers et 85% d'élèves issus de CSP défavorisées.

Les statistiques tirées du recensement 2012, analysées par la DES, confirment l'existence d'une réalité sociale très éloignée de la situation métropolitaine : plus de la moitié des enfants de moins de 18 ans vivent dans les familles dont le chef de ménage est employé ou ouvrier, un sur six vit dans une famille de retraité ou sans activité professionnelle contre moins d'un sur dix en métropole, et enfin un enfant sur quatre vit avec un parent cadre ou profession intermédiaire, contre près d'un sur deux en métropole.

Cette situation sociale n'évolue pas. Elle se traduit par exemple dans l'enseignement public par une proportion de 53% d'élèves issus de CSP défavorisées à l'entrée au collège.

A la rentrée 2012-2013, le pourcentage de boursiers, au taux maximal, croisé avec la proportion d'élèves issus de CSP défavorisées, dépassait encore très largement les repères nationaux (tableau de bord national de l'éducation prioritaire).

En définitive, la corrélation de l'incidence de l'origine géographique des élèves et de la catégorie socio-professionnelle de leurs parents reste particulièrement forte en Polynésie.

Ainsi, à Faa'a, de nombreux habitants des archipels éloignés venus s'installer à Tahiti perpétuent les mauvais résultats d'ensemble des Tuamotu-Gambier, des Australes ou des Marquises.

A l'opposé, dans l'ensemble, la réussite scolaire reste l'apanage des CSP supérieures vivant dans l'agglomération de Papeete.

2.3.3.2.2. Les mécanismes correctifs sont insuffisants

Dans le contexte particulier de la Polynésie française, la politique éducative doit impérativement agir sur l'environnement de l'école pour assurer la réussite de tous les élèves. Les bourses scolaires sont les leviers les plus couramment utilisés.

La Polynésie française est seule en charge du financement des bourses scolaires. Le système actuel est obsolète. Les dispositions sont anciennes : une délibération n° 78-67 du 13 avril 1978 organise le dispositif et les taux des allocations n'ont pas été réévalués depuis 1998.

Le nombre des boursiers est très élevé, plus de 50% de l'effectif scolaire du secondaire. Dans l'enseignement public, la proportion atteint près de 60% de cet effectif. Dans certains établissements, cette proportion dépasse 75%, comme par exemple au collège Henri Hiro (80%) ou encore au collège de Hao (88%). La dépense dépasse 750 MF CFP.

Le tableau ci-après montre la part des boursiers dans l'enseignement public et privé en 2012.

	Enseignement public	Enseignement privé	Ensemble
Nombre des boursiers	13 986	2 981	16 967
Effectifs scolarisés	23 744	8 017	31 761
Taux des boursiers	58,90%	37,18%	53,42%

Pour autant, le système des bourses ne parvient pas à corriger les inégalités face à l'école.

D'autre part, l'éducation prioritaire n'a pas été priorisée en Polynésie française. En particulier, les crédits ZEP n'ont pas été sollicités depuis plus de 20 ans.

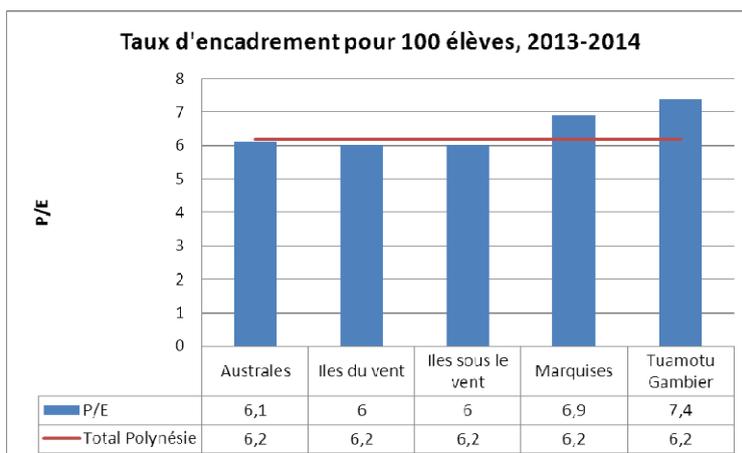
Seule la commune de Faa'a était considérée comme une ZEP, alors que comme déjà écrit ci-dessus, dès 2007, l'IGEN considérait la Polynésie française tout entière comme une vaste ZEP. En 2013, dans le cadre de la relance nationale de l'éducation prioritaire, la Polynésie française a demandé le classement de 35% de la population scolaire en réseau REP.

De fait, la Polynésie a donné la priorité au maintien d'une allocation généreuse des moyens en personnel en primaire qui a abouti à recevoir les crédits nécessaires au paiement des enseignants du premier degré, et certainement à éviter des remises en cause difficiles pour 30% des enseignants recrutés parfois sans baccalauréat pour enseigner dans les archipels éloignés. Cette situation a cependant conduit à maintenir devant les élèves les plus éloignés des exigences scolaires, les enseignants les moins instruits et les moins formés.

Le taux d'encadrement dans le premier degré est, en conséquence, plus élevé qu'en métropole et dans les DOM.

En 2012, le taux moyen (P/E) était de 6,2, atteignant 7,4 aux Tuamotu, 6,9 aux Marquises et 6 aux îles de la Société. Ce taux était seulement de 5,29 pour la France et les DOM. Cet écart de 0,91 poste pour 100 élèves représente pour la totalité de la population scolaire de Polynésie française (30 517), un différentiel de 277 postes surnuméraires. Cet écart ne provient pas seulement du nombre élevé de classes uniques qui, mécaniquement dégrade le rapport P/E, il résulte aussi de surnuméraires maintenus sur l'île urbanisée de Tahiti.

En 2013, la situation n'a guère évolué.



La situation dans le secondaire est aussi peu ajustée aux besoins théoriques mais, à l'inverse, les moyens d'enseignements y sont légèrement sous-dimensionnés, notamment par rapport à la croissance de la filière baccalauréat professionnel.

Au collège, le taux d'encadrement (H/E) est très comparable au taux métropolitain (1,17 contre 1,19), avec une dégradation marquée aux Tuamotu ou aux Australes (1,34). En revanche, le taux est inférieur dans l'enseignement professionnel (2,08 contre 2,13). Le sur-encadrement CETAD pèse aussi défavorablement, ainsi que celui de l'enseignement général et technologique (1,46 contre 1,34).

ETABLISSEMENT	DGH arrêtée rentrée 2013	DGH 2013 devant élèves	Constat effectif rentrée 2013	H/E
H/E COL. ILES DU VENT		10 634,5	9360	1,13
H/E COL. ILES SOUS LE VENT		2540,17	2063	1,23
H/E COL AUSTRALES		613,17	466	1,31
H/E COL MARQUISES		597,83	488	1,22
H/E COL TUAMOTU GAMBIER		1119,34	836	1,34
COLLEGE + GOD	15775,01	15505,01	13213	1,17
SEGPA	984	940	420	2,24
CETAD	2373,2	2275,2	905	2,51
LYCEE DE TAAONE	1726,5	1534,5	882	1,74
LYCEE AORAI	1503	1269,5	917	1,38
LYCEE DE TARAVAO	1106	1006,5	608	1,66
LYCEE D'UTUROA	857	802	582	1,38
LYCEE TUIANU LE GAYIC	1045	959	703	1,36
LYCEE PAUL GAUGUIN	1709,5	1574,5	1263	1,25
LYCEE HÔTELIER DE TAHITI	477,5	361	172	2,1
LYCEE LEGT ET POST-BAC	8424,5	7507	5127	1,46
LP DE FAAA	1717,91	1700,91	821	2,07
LP DE ATUONA	157,2	155,2	56	2,77
LP DE MAHINA	1342,6	1332,6	654	2,04
LP TUIANU LE GAYIC	687,95	687,95	386	1,78
LP DE TAAONE	839,51	836,51	385	2,17
LP AORAI	523,9	522,4	284	1,84
LP D'UTUROA	1025,78	1014,78	472	2,15
LP DE TARAVAO	1439,29	1424,29	672	2,12
LYCEE HÔTELIER DE TAHITI	922,7	878,7	381	2,31
LP	8656,84	8553,34	4111	2,08
Total général	36213,55	34780,55	23776	1,46

Au final, la persistance d'un niveau très élevé des échecs scolaires et l'enracinement des inégalités sociales qu'entretient le système scolaire, plus que les progrès relatifs des réussites scolaires, donnent une mesure plus exacte de la performance ambivalente du système.

Toutefois, cette appréciation peut paraître plus ou moins négative selon la référence adoptée.

D'un strict point de vue comparatiste, la performance n'apparaît pas brillante par rapport à la référence nationale. Par contre, si est prise en compte la jeunesse du système scolaire, les progrès réalisés, certes lents, peuvent apparaître suffisants pour ne pas remettre en cause les pratiques actuelles. On continuera alors d'une part, à privilégier l'enseignement pratique adapté dans les archipels éloignés, dans une voie CJA-CETAD renouvelée et un enseignement professionnel réévalué, et d'autre part, à considérer l'augmentation des bacheliers généraux comme ne pouvant procéder que des progrès réalisés dans la voie professionnelle.

Quoi qu'il en soit, doivent cesser le manque de transparence né du fonctionnement critiquable du partenariat avec l'Etat, notamment depuis 2007, et la relative opacité entretenue sur la situation réelle du système éducatif de la Polynésie française ; ces pratiques ont, sans aucun doute, contribué à rendre ambiguë la performance du système éducatif.

2.4. Des difficultés financières en émergence rapide

2.4.1. La dépense a augmenté en raison de la progression de la masse salariale

2.4.1.1. Un rythme de croissance qui s'est infléchi depuis 2007

A la lecture des comptes, les coûts de fonctionnement du système éducatif sont en forte augmentation depuis 2004. Ils sont passés de 52 milliards de F CFP en 2004 à près de 65 milliards de F CFP en 2012, soit une augmentation sur la période de 24,57%.

Cependant, après un épisode de forte croissance entre 2005 et 2006, pendant laquelle les dépenses se sont accrues de 10 milliards de F CFP, le rythme de croissance a nettement ralenti depuis 2007. Les dépenses ont même amorcé une légère décroissance en 2012.

Dépenses de fonctionnement du système éducatif, 2004 à 2012, en MF CFP :

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
dépenses de personnel	45 145	45 434	54 440	55 156	57 982	57 482	58 238	58 705	57 552
bourses	1 105	1 131	1 132	1 306	1 094	1 124	1 141	1 164	1 200
transport scolaire	1 049	1 068	1 195	1 183	1 283	1 263	1 249	1 150	1 053
autres dépenses de fonctionnement	4 793	4 425	5 870	6 461	5 154	4 504	4 455	4 517	5 088
Dépenses de fonctionnement	52 093	52 059	62 637	64 107	65 513	64 373	65 083	65 536	64 894

Pour l'essentiel, l'augmentation des dépenses de fonctionnement de l'éducation tient à l'évolution de la masse salariale sur la période, compte tenu de la place prépondérante des charges de personnel dans les dépenses totales de fonctionnement.

Ces charges représentent en effet près de 90% des dépenses de fonctionnement. Elles sont en augmentation de 27,5% entre 2004 et 2012. De 45,1 milliards de F CFP en 2004, elles sont passées à plus de 57,5 milliards de F CFP en 2012.

Toutefois cette augmentation n'a pas été linéaire : très marquée entre 2005 et 2006 (+19,8%), elle s'est ralentie entre 2006 et 2011 (+2% par an), puis entre 2011 et 2012, ces dépenses ont même diminuées de près de 1,2 milliards de F CFP.

L'augmentation de la masse salariale aurait pu traduire une volonté politique nationale de rattrapage et de mise à niveau du système éducatif polynésien, par l'affectation d'un plus grand nombre de personnels enseignants en Polynésie française.

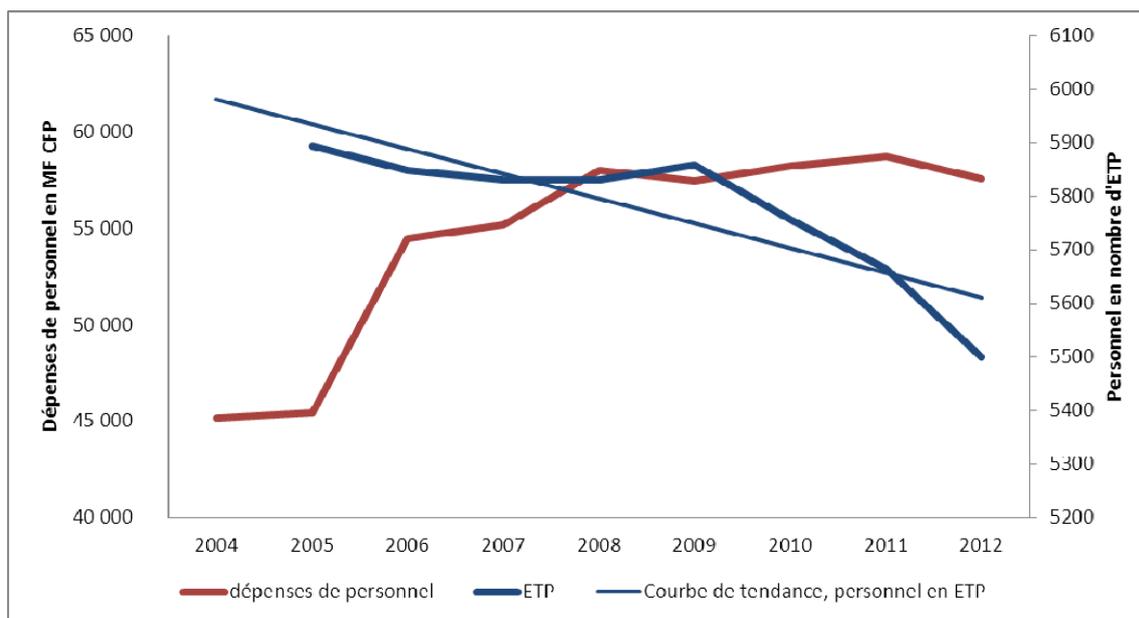
Or, il n'en est rien. Au contraire, les évolutions ont été inverses.

De manière atypique, les dépenses de personnel ont fortement augmenté alors même que le nombre des personnels, en équivalent temps plein (ETP), a diminué.

Entre 2005¹¹⁴ et 2012, les effectifs ont en effet été réduits de 395,2 ETP. Ils sont passés de 5 893,48 ETP en 2005 à 5 498,29 ETP en 2012.

¹¹⁴ Les statistiques pour l'année 2004 n'ont pas pu être produites à la chambre.

Evolution comparée de la masse salariale et des personnels de l'éducation, de 2004 à 2012, en MF CFP et en nombre d'ETP :



En termes d'évolution, la croissance des dépenses de personnel a tout au plus ralenti depuis 2009, en lien avec la forte baisse des personnels en ETP à partir de cette date. En revanche, cela ne s'est pas traduit par une baisse corrélative des dépenses d'éducation.

Les raisons en sont plurielles.

D'une part, la forte augmentation observée entre 2005 et 2006 provient d'une modification méthodologique apportée par la mise en place de la LOLF à compter du 1^{er} janvier 2006 consistant à intégrer la part patronale¹¹⁵ de la pension des agents dans le mandatement des traitements. D'autre part, ont été affectés en Polynésie française des enseignants de plus en plus avancés dans la carrière indiciaire, ce qui a mécaniquement gonflé la masse salariale.

En revanche, ni l'évolution des heures supplémentaires (HSA) et des crédits de vacation n'ont réellement influés sur la progression des dépenses jusqu'en 2012, leur montant restant presque constant à un niveau relativement élevé, mais non exceptionnel.

Bilan des heures supplémentaires et des vacations payées de 2008 à 2012 :

	2008	2009	2010	2011	2012
Heures supplémentaires	1 502 861 098	1 524 550 716	1 493 659 666	1 495 555 251	1 473 002 506
Vacations	112 357 518	112 221 360	103 093 079	102 480 191	96 404 057

En outre, durant la période 2004 à 2012, les dépenses consacrées aux bourses et au transport scolaire ont stagné.

Ainsi, le montant des bourses¹¹⁶ est passé de 1,105 milliard de F CFP en 2004 à 1,2 milliard de F CFP en 2012, ce qui a représenté une charge annuelle moyenne de 1,155 milliard de F CFP.

¹¹⁵ Le taux était de 49,9% du traitement indiciaire.

¹¹⁶ Ce montant couvre également les prêts et bourses d'études supérieures pour environ 25%.

De même, la charge de transport scolaire n'a pas augmenté, passant de 1,049 milliard de F CFP en 2004 à 1,053 milliard de F CFP en 2012. Environ 40% des élèves scolarisés dans le premier et second degré sont transportés chaque année grâce à la mobilisation de moyens terrestres, maritimes et aériens. Ainsi, 28 050 élèves ont été pris en charge dans ces transports en 2012, pour un coût aérien de près de 270 MF CFP, 210 MF CFP en maritime et 570 MF CFP en terrestre.

Par ailleurs, les autres dépenses de fonctionnement, comprenant les crédits pédagogiques et autres subventions de fonctionnement courant versées aux établissements, ont légèrement augmenté. Elles sont passées de 4,8 milliards de F CFP en 2004 à 5,1 milliards de F CFP en 2012, soit une augmentation sur la période de 6,2%.

Au total, les dépenses consacrées aux bourses, aux transports scolaires et au fonctionnement courant des établissements ne représentaient, en 2012, que 11% des dépenses de fonctionnement du système éducatif. Elles n'ont donc quasiment pas influé sur l'évolution des coûts, qui restent largement marqués par la seule croissance de la masse salariale.

2.4.1.2. Les dépenses comptabilisées n'intègrent pas tous les coûts nécessaires à l'efficacité du système scolaire

Les dépenses comptabilisées n'intègrent pas tous les coûts. Il s'agit de coûts qui ont été minorés par rapport au besoin du système éducatif tel qu'il est.

Les dépenses du système éducatif sont encore en deçà des attentes exprimées au travers, notamment, de la charte de l'éducation.

Ainsi, les coûts induits par une remédiation à la hauteur des besoins ne sont pas encore intégrés. Or une remédiation organisée et systématique permettant aux élèves en difficulté de bénéficier d'un suivi particulier n'a pas été mis en place avec l'ampleur que nécessitait le problème. Les moyens, en particulier humains, dédiés à l'orientation et au rattrapage des élèves décrocheurs ont été trop limités.

Il n'a pas été défini de zone d'enseignement prioritaire (ZEP)¹¹⁷ en Polynésie française alors que dès 2007, un rapport d'inspection considérait, comme déjà écrit ci-dessus, l'ensemble du territoire de la Polynésie comme une vaste ZEP. Le besoin est pourtant avéré : 86% des parents d'élèves appartiennent à une catégorie socio-professionnelle défavorisée ou moyenne¹¹⁸, le taux d'absentéisme et de déscolarisation atteint 8,32% au collège¹¹⁹, le nombre de boursiers est deux fois plus important qu'en France métropolitaine.

De même, les investissements en matière d'infrastructure (construction, maintenance) ou d'équipements scolaires ont été sous dotés dans les collèges et les lycées depuis 2004. D'une moyenne annuelle de 1,6 milliard de F CFP entre 1994 et 2003, les investissements du second degré sont tombés à 1 milliard de F CFP en moyenne annuelle entre 2004 et 2012.

¹¹⁷ Seule Faa'a est une commune apparentée à une ZEP.

¹¹⁸ Extrait du débat d'orientation budgétaire 2014.

¹¹⁹ Rapport du CESC - le décrochage scolaire : quelles actions pour le Pays ? – janvier 2009.

De surcroît, depuis 2007, la Polynésie française n'a pas été en mesure d'assumer une part croissante du financement des investissements, à mesure de la diminution de ceux de l'Etat dans ce domaine. Pourtant, la convention de 2007 place bien la collectivité comme devant assurer « les dépenses de fonctionnement, d'équipement, de construction, de maintenance, de sécurité et de reconstruction des établissements scolaires du second degré » (article 21).

2.4.1.3. Le coût par élève est donc paradoxalement minoré

La prise en compte des seules dépenses d'éducation effectives aboutit à sous évaluer le coût par élève.

Le coût par élève est obtenu en rapportant les dépenses effectives du système éducatif aux effectifs scolarisés.

Les effectifs ont largement baissé : - 6242 élèves en 10 ans (2012). Cette évolution des effectifs scolaires aurait dû se traduire par une diminution corrélative des dépenses, qui n'a pas eu lieu.

Effectifs scolarisés de 2004 à 2012 :

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1er degré	Public	36 483	35 781	35 124	34 425	34 014	33 575	33 097	32 549	31 943
	Privé	6 818	6 983	7 064	7 088	7 069	7 103	6 894	6 777	6 767
	Ensemble	43 301	42 764	42 188	41 513	41 083	40 678	39 991	39 326	38 710
2ème degré	Public	25 666	25 734	25 971	26 002	25 566	25 084	24 626	24 410	23 744
	Privé	7 747	7 844	7 874	7 860	7 907	7 896	7 803	7 924	8 017
	Ensemble	33 413	33 578	33 845	33 862	33 473	32 980	32 429	32 334	31 761
Ensemble	Public	62 149	61 515	61 095	60 427	59 580	58 659	57 723	56 959	55 687
	Privé	14 565	14 827	14 938	14 948	14 976	14 999	14 697	14 701	14 784
	Ensemble	76 714	76 342	76 033	75 375	74 556	73 658	72 420	71 660	70 471

Le système éducatif a coûté en 2012 près de 65,6 milliards de F CFP, en augmentation de 12 milliards de F CFP par rapport à 2004.

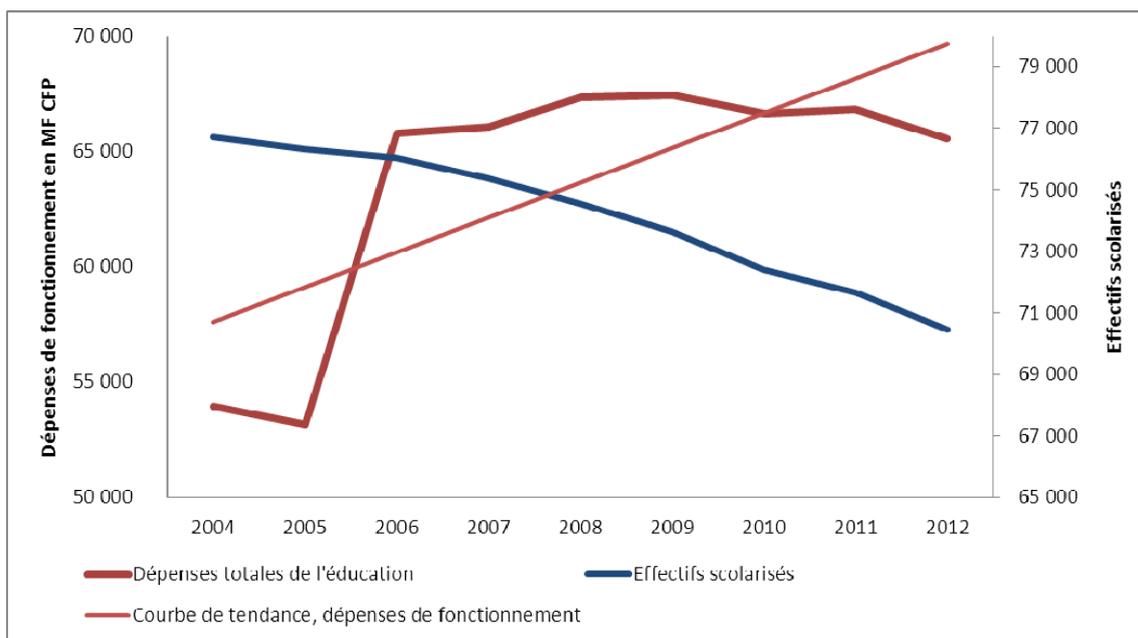
Cette somme, rapportée aux effectifs scolarisés, a représenté une dépense moyenne par élève de 930 452 F CFP en 2012, soit 7 797 €, alors qu'elle n'était que de 5 894 € en 2004.

Coût par élève scolarisé, 2004 à 2012, en MF CFP :

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses totales de l'éducation	53 957	53 170	65 786	66 050	67 321	67 438	66 631	66 808	65 570
Effectifs scolarisés	76 714	76 342	76 033	75 375	74 556	73 658	72 420	71 660	70 471
Coût par élève scolarisé en F CFP	703 359	696 471	865 226	876 281	902 955	915 562	920 067	932 298	930 452
Coût par élève scolarisé en €	5 894	5 836	7 251	7 343	7 567	7 672	7 710	7 813	7 797

Les dépenses de l'éducation et les effectifs scolarisés depuis 2004 n'ont donc pas suivi des évolutions parallèles. Les dépenses ont donc augmenté, légèrement depuis 2007, mais n'ont en tout cas pas baissé, alors même que les effectifs scolarisés ont nettement diminué de 6 243 élèves sur la même période.

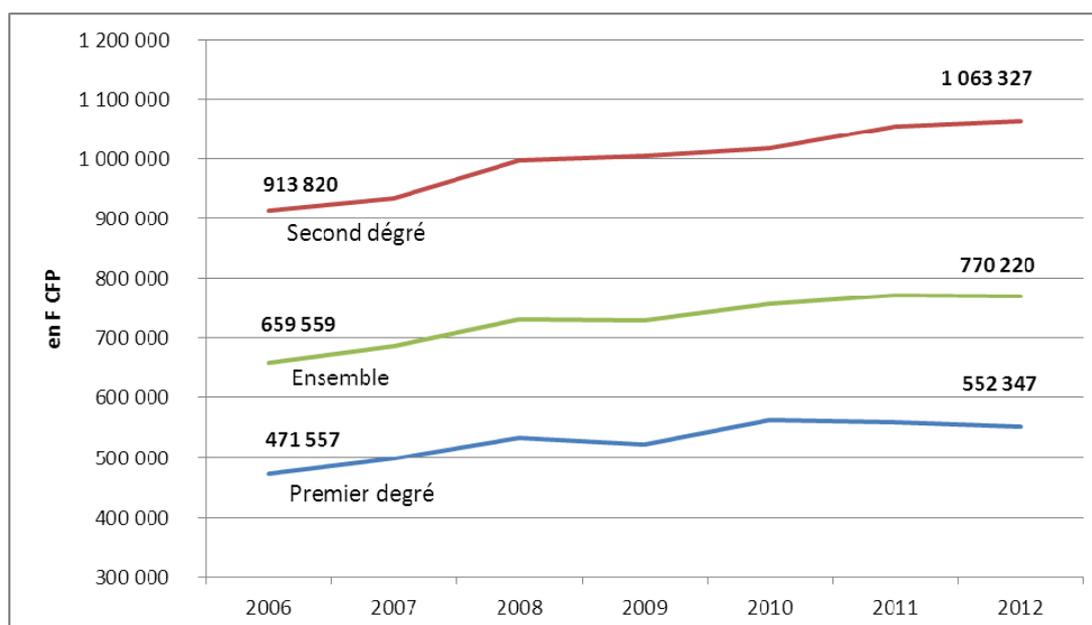
Le graphique ci-après reproduit l'évolution comparée de la dépense d'éducation et des effectifs scolarisés, de 2004 à 2012, en MF CFP et en nombre :



Le coût par élève, compte tenu des seules dépenses effectives, est en forte augmentation, plus de 32% entre 2004 et 2012. Le constat est identique que les élèves soient scolarisés dans le premier ou le second degré.

En effet, cette évolution¹²⁰ apparaît comme continue sur la période, avec néanmoins une augmentation plus prononcée pour l'enseignement du second degré, dans un rapport atteignant près du double.

Evolution comparée des coûts élèves, contribution de l'Etat à l'enseignement public, de 2006 à 2012, en F CFP :



¹²⁰ En ne considérant que les contributions de l'Etat à l'enseignement public (programme 140 et 141).

Au demeurant, la dépense moyenne par élève en France métropolitaine et département d'outre-mer hors Mayotte est d'une valeur quasi équivalente, 7 700 € en 2012. Cependant, cette proximité de la référence nationale peut donner lieu à des conclusions hâtives, en oubliant qu'en ce qui concerne la Polynésie française, le calcul est artificiellement minoré puisque l'ensemble des charges qui compose la dépense intérieure de l'éducation en France n'a été ici que partiellement agrégé, et qu'il ne s'agit que de dépenses effectives, sans compter les minorations de dépenses.

Il en résulte qu'il serait faux de considérer que la Polynésie présente des coûts par élève d'un montant comparable aux coûts nationaux.

2.4.2. La minoration de la dépense depuis 2007 est au moins d'environ 20 milliards de F CFP

Cette minoration est essentiellement due à un sous-financement budgétaire à partir des fonds propres de la Polynésie française et aux coupes sombres apportées aux programmes d'équipement. Elle a impacté essentiellement les dépenses d'entretien et de rénovation des infrastructures scolaires.

2.4.2.1. Les dépenses d'infrastructures scolaires ont été sous-financées

En matière d'infrastructures scolaires, les concours de l'Etat n'ont pas vocation à couvrir l'intégralité des dépenses. La Polynésie française est en charge de l'essentiel de l'effort patrimonial, étant au demeurant seule responsable de la maintenance et de l'entretien des bâtiments scolaires.

Dans la convention du 4 avril 2007, L'Etat s'est engagé à participer à l'effort de construction dans le second degré, et depuis 2012, dans le cadre du contrat de projets, a cofinancé des projets pour le primaire.

Or, la Polynésie française a constamment limité le financement de ces dépenses, au point de laisser se détériorer une grande majorité des bâtiments scolaires, considérant que la charge principale en incombait à l'Etat.

2.4.2.1.1. Le sous-financement permanent

Depuis 2004, le niveau de la dépense a constamment baissé.

En matière de dépenses d'infrastructure, il convient de distinguer les infrastructures de l'enseignement du second degré, qui relèvent de la compétence de la Polynésie française, et les infrastructures de l'enseignement primaire, qui sont de la compétence communale.

Leurs financements n'ont pas suivi la même voie puisque les premières sont financées par la collectivité, avec l'appui des contributions de l'Etat, tandis que les secondes le sont par les communes via le FIP.

L'effort annuel d'investissement est très variable durant la période sous revue. Il a été en moyenne de 1,8 milliard de F CFP entre 2004 et 2012. Mais ce chiffre masque des extrêmes : plus de 3 milliards en 2006 et 2009, 1 milliard en 2005 ou encore seulement 676 millions en 2012.

Dépenses d'investissement, secteur éducation, de 2004 à 2012, en MF CFP :

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses d'investissement, infrastructures du primaire	872	8	2 463	1 424	947	1 605	-	3	1
Dépenses d'investissement, infrastructures du secondaire	993	1 104	686	519	860	1 461	1 548	1 270	675
Dépenses totales, secteur éducation	1 865	1 111	3 149	1 943	1 808	3 065	1 548	1 273	676

Le mode de financement des infrastructures scolaires a largement influencé l'effort d'investissement de la Polynésie française et des communes.

En ce qui concerne le premier degré, les communes ont pu bénéficier des financements du FIP jusqu'en 2009. Entre 2004 et 2009, les contributions du FIP ont atteint une moyenne de 1,2 milliard de F CFP. Mais depuis 2010, les investissements dans les constructions scolaires du primaire sont stoppés à l'exception de quelques projets à la marge portés entièrement par les communes, faute de financement par le FIP.

Un nouveau volet « constructions scolaires du premier degré » du contrat de projets Etat-Polynésie française a été acté par le comité de pilotage du 1^{er} juillet 2011 afin de palier au tarissement des financements du FIP. Initialement doté d'une enveloppe de 275 MF CFP en autorisations d'engagement, cette enveloppe a été portée à 2,6 milliards de F CFP par le COPIL de novembre 2011.

Mais la programmation n'a été actée qu'en 2012, pour 16 opérations de reconstruction ou de réhabilitation d'écoles. Les premiers travaux n'ont débuté qu'en 2013 et les décaissements à ce titre ne devraient donc intervenir qu'en 2014.

Rien n'aura donc été fait dans les établissements du premier degré entre 2009 et 2013, en dehors des investissements financés sur fonds propres des communes, que l'on sait par ailleurs très limités.

Le retard cumulé d'investissement représente 4,8 milliards de F CFP si l'on se réfère au rythme des investissements réalisés par les communes entre 2004 et 2009.

En ce qui concerne le second degré, le financement des investissements a été prévu à l'article 21 de la convention de 2007. La participation de l'Etat a été fixée budgétairement à 1,2 milliard de F CFP (10 M€) en autorisation d'engagement dès l'origine et jusqu'en 2009.

Mais dès 2010, l'enveloppe budgétaire a été remise en cause. La difficulté à recueillir des informations sur l'utilisation des crédits de construction a été à l'origine de ce changement de méthode, au demeurant contesté par la Polynésie française. Le vice-recteur en 2014, à ce sujet, justifiait ainsi ce regain d'exigence : « *l'absence de transparence qui règne quant à la consommation des crédits affectés aux dépenses immobilières scolaires est prégnante depuis de nombreuses années. C'est un exercice difficile, long et souvent décevant que d'essayer d'obtenir et de définir clairement avec les services de l'administration territoriale les états portant sur les travaux réalisés qui doivent permettre de justifier de l'emploi des moyens délégués* ».

L'Etat a donc placé sous conditions les crédits délégués, afin qu'ils ne soient plus considérés comme des crédits libres d'emploi. Ainsi, le concours annuel de l'Etat de 1,2 milliard de F CFP (10 M€), qui semblait assuré par déduction abusive des engagements de la convention, a sensiblement diminué.

En 2010, d'une part, 418 MF CFP (3,5 M€) ont été fléchés pour des investissements au titre de la sécurité, et d'autre part, l'ouverture des autorisations d'engagement a été prévue en fonction des projets présentés par la collectivité, dans la limite de 776 MF CFP (6,5 M€).

En 2011, l'Etat a limité ses financements aux seuls investissements au titre de la sécurité dans la limite de 270 MF CFP (2,3 M€). Et dès 2012, l'Etat a gelé toute nouvelle autorisation d'engagement, seul des crédits de paiement ont été budgétés afin de couvrir les engagements précédents non encore soldés.

Au surplus, les délégations de crédits ont été fixées au niveau des consommations effectives de crédits d'investissement freinées en partie par les difficultés générales de trésorerie de la collectivité. Les consommations annuelles de crédits se sont de ce fait trouvées en décalage avec la programmation budgétaire décrite ci-dessus. De sorte que de 2007 à 2009, jamais les autorisations d'engagement n'ont atteint les sommes budgétées. Au final, depuis 2010, les autorisations d'engagement ont été limitées au plafond des investissements de sécurité (418 MF CFP en 2010 et 270 MF CFP en 2011). Elles ont complètement disparu en 2012.

Crédits engagés sur convention, de 2007 à 2012, en MF CFP :

	2 007	2 008	2 009	2 010	2 011	2 012	Total	Moyenne
Crédits engagés	1 116	674	447	418	270	-	2 925	488

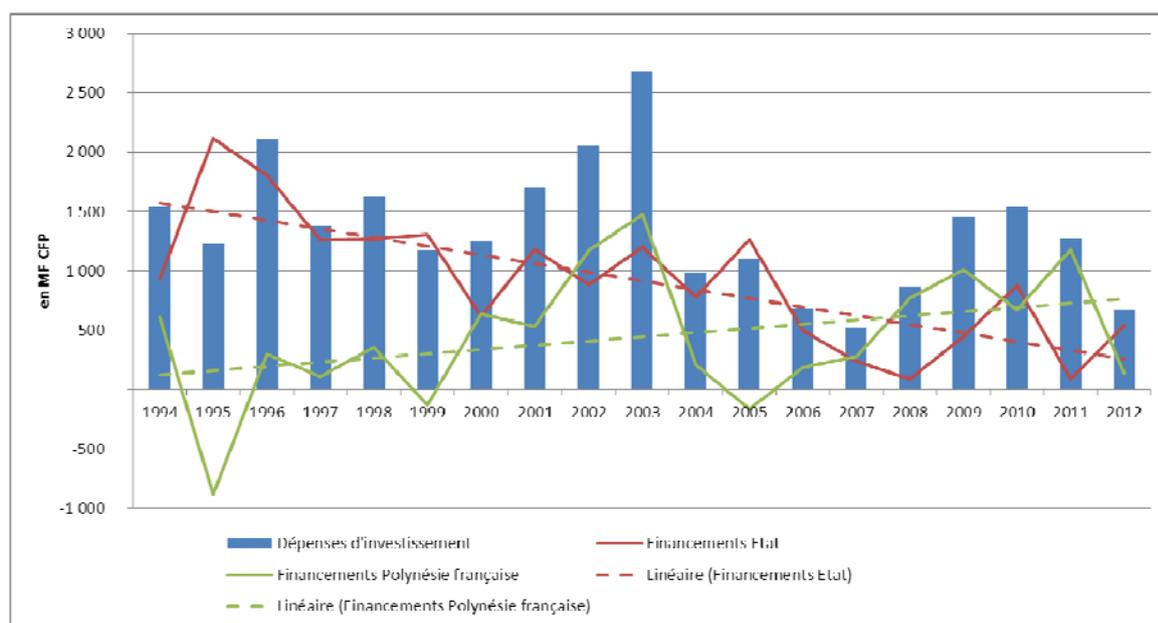
Cette situation révèle que la collectivité de Polynésie française n'est pas parvenue à réaliser une programmation de ses investissements permettant de mobiliser l'ensemble des autorisations d'engagement budgétées par l'Etat.

Cette situation montre également que les conditions et les restrictions budgétaires imposées par l'Etat depuis 2011 sont un véritable frein à la programmation des investissements scolaires. Cette programmation est même devenue impossible depuis 2012.

La « priorité à l'Education » n'a donc pas résisté aux difficultés budgétaires de 2009-2010.

L'examen de la section d'investissement du compte administratif de la collectivité illustre cette diminution des investissements dans les infrastructures scolaires, qui apparaît dangereuse au regard de l'état des lieux des constructions et des équipements scolaires.

Dépenses d'investissement et part de financement Etat et Polynésie française, 1994 à 2012 :



Après une période de fort investissement, correspondant à la période 1994 à 2004, initié par le pacte de progrès, le financement des investissements est depuis devenu une variable d'ajustement à la baisse des dépenses d'éducation.

La fin des financements du second contrat de développement et les conditionnalités posées à la mise en œuvre de la convention de 2007 produisent des effets parfaitement visibles dans le rythme des liquidations en investissement réalisées depuis 2004.

Bien que la collectivité ait pris partiellement le relais des financements de l'Etat depuis 2008, l'effort de la collectivité est resté insuffisant pour égaler les niveaux atteints précédemment.

La moyenne des dépenses d'investissement ont ainsi été de 1,6 milliard de F CFP entre 1994 et 2004, contre plus que 1 milliard de F CFP entre 2005 et 2012.

Ce rythme n'a permis ni le maintien des infrastructures existantes, ni la mise à niveau des équipements.

2.4.2.1.2. *L'état général des infrastructures et des équipements scolaires n'est pas satisfaisant*

2.4.2.1.2.1. *L'état des lieux pour le premier degré*

L'état des bâtiments scolaires et des équipements du premier degré n'est pas satisfaisant. Statistiquement, le bilan est largement méconnu, même par le ministère de l'éducation qui n'effectue pas un suivi systématique des infrastructures. Cette carence était encore soulignée en novembre 2013, dans un rapport de l'IGEN consacré au primaire, dans lequel, tout en saluant au passage quelques efforts récents de rénovation, l'IGEN se gardait bien de conclure à la révision du constat précédent de 2007 : « à maints endroits : la qualité des bâtiments laisse souvent à désirer, les équipements font parfois défaut, les sanitaires apparaissent d'un autre âge ».

En matière de sécurité des écoles, nombre d'entre elles sont encore non conformes, comme celle de Papara ou de Tehurui à Tumaraa, qui ne sont pas dignes d'accueillir la population scolaire (norme sécurité) et où l'enseignement ne peut être correctement assuré (norme pédagogique).

Dans l'ensemble, les bâtiments sont donc à considérer comme sous-entretenus et parfois dans un état très vétuste, comme aux Marquises.

A ce jour, aucune instance ne dispose d'un état des lieux exhaustif des constructions et des équipements du premier degré, ni le ministère de l'éducation (DEP), ni l'Etat (DIPAC ou Vice rectorat).

La direction des enseignements primaires tenait à jour, jusqu'en 2004, un état des lieux des constructions scolaires du premier degré et établissait une programmation des opérations à effectuer. Mais avec la mise en place des financements par le FIP et la création du Comité des finances locales (CFL), la DEP a été écartée de la programmation. Elle est consultée sur l'ensemble des projets, en amont de la décision du CFL, afin de vérification de la bonne application des normes (pédagogique et sécurité) des bâtiments accueillant la population scolaire, mais elle n'a pas voix délibérative.

Les communes ont pu, dès lors, adresser directement leurs demandes de financement d'opération au CFL, et la programmation annuelle du FIP a pu être réalisée sans qu'une véritable vision à long terme sur la carte scolaire, ou l'évolution des effectifs n'ait véritablement eu lieu.

La DEP est restée également écartée des réunions du comité de pilotage du contrat de projets. En effet, les communes déposent leurs demandes de financement directement auprès du guichet unique du contrat de projets. Et le seul filtre pour la collectivité n'intervient que lors de la validation de la programmation des opérations réalisée en COPIL, où le ministre de l'éducation est cependant présent.

La DEP devrait aussi pouvoir disposer systématiquement d'une copie des comptes rendus de visites obligatoires¹²¹.

Là encore, la méconnaissance des services de la collectivité interroge. Un état a été transmis à la chambre d'après lequel il apparaît que très peu d'écoles ont fait l'objet d'un contrôle de sécurité.

Sur la période 2004 à 2012, la DEP n'a disposé ainsi que de six comptes rendus de contrôles. Depuis fin 2013, le service de l'urbanisme a associé la DEP aux différentes visites, en sa qualité d'usager des établissements scolaires communaux. Mais la DEP n'est toujours pas membre de la commission de sécurité compétente, et n'est sollicitée qu'à titre informatif.

2.4.2.1.2.2. L'état des lieux pour le second degré

La DES a été durant la période sous revue en charge des infrastructures de l'enseignement du second degré. La programmation des investissements et de l'entretien des bâtiments est assurée par la division maintenance et construction de la DES.

Un effort considérable de constructions d'établissements nouveaux a été effectué entre 1994 et 2004 pour faire face à la croissance des effectifs scolarisés. La quasi-totalité des enveloppes budgétaires disponibles sur cette période ont ainsi été consacrées à cet objectif prioritaire, au détriment de l'entretien des bâtiments et de la maintenance des équipements du parc existant.

¹²¹ Ces visites de sécurité relèvent du service de l'urbanisme, qui doit les effectuer, ou les faire effectuer, tous les trois ans.

A partir de 2004, et de façon accrue depuis 2010, la diminution des crédits budgétaires consacrées à l'éducation n'a pas permis à la DES de rattraper le retard pris dans la maintenance des structures. Les contraintes budgétaires ont conduit la DES à ne gérer que l'urgence.

Les 35 établissements du second degré, leurs internats et leurs équipements, sont aujourd'hui dans un état de sous-entretien notoire, voire vétustes.

Même les lycées les plus récents sont dans des situations délicates.

Par exemple, l'état général des bâtiments du lycée hôtelier, achevé en 2004, requiert des travaux urgents. L'apparition de fissures de plus en plus larges sur des murs porteurs, dûment constatées et expertisées par les équipes techniques de la DES, nécessite des travaux sur les fondations estimés à 200 MF CFP. Sans ces interventions, le lycée hôtelier court le risque évident d'être fermé à terme rapproché.

Il convient également de citer le collège de Bora Bora : construit il y a plus de 35 ans, la réhabilitation des locaux avait été identifiée comme prioritaire dès 2004. Près de 10 ans plus tard, la situation n'a pas évolué. Le collège, construit pour accueillir 300 élèves, est fréquenté par 800 quotidiennement, dans des conditions d'insécurité et d'insalubrité évidentes.

En matière d'équipement, la situation est d'ailleurs décrite comme catastrophique dans les rapports d'inspection.

Ainsi, une note d'inspection de septembre 2013 indiquait que « *Parmi les lycées professionnels, deux seulement semblent disposer de plateaux techniques en conformité avec les différents textes en vigueur sur l'organisation pédagogique des plateaux techniques et vis-à-vis de la réglementation sur l'utilisation des équipements de travail* ». La note poursuivait : « *Concernant les plateaux techniques des 7 CETAD visités, aucun n'est en conformité avec les différents textes en vigueur* ».

Même si les crédits débloqués par la collectivité ont été, ces dernières années, fléchés sur les installations « certificatrices » où la menace d'invalidation des épreuves était la plus importante, certaines filières restent sous-équipées.

Ainsi, le Vice rectorat indiquait que « *les IA-IPR se plaignent gravement du manque de matériel pédagogique dans les établissements et ce, même lorsqu'il est indispensable à l'évaluation des contrôles continus ou aux épreuves des examens conduisant à la délivrance des diplômes nationaux organisés en Polynésie* ».

La délivrance des diplômes de la série baccalauréat STI2D dans les lycées du Taaone et de Taravao a ainsi été fortement menacée lors de la session 2013 en raison des retards pris dans les aménagements et les équipements pédagogiques nécessaires à cette spécialité depuis 2011¹²².

D'une manière générale, l'arrivée de nouveaux référentiels dans la filière technologique, mais aussi générale (physique-chimie), ainsi que le remplacement des BEP par des baccalauréats professionnels, n'ont pas été intégrés à bonne date dans des plans d'équipements. Pourtant, des enveloppes financières destinées à la pédagogie existent chaque année à hauteur de 600 M F CFP (5 M€) par an.

¹²² Fiche d'analyse d'inspection pédagogique du 6 juillet 2012.

2.4.2.2. Les dépenses auraient dû être majorées d'environ 20 milliards

Au préalable doit être précisé que n'a pas été prise en compte dans cette estimation les financements qu'aurait exigé l'éducation prioritaire et les dispositifs de remédiation scolaires, hors paiement des heures supplémentaires annuelles, s'ils avaient été dimensionnés à la hauteur des besoins de la Polynésie française, sous réserve de l'ajustement des postes d'enseignants dans le primaire.

2.4.2.2.1. Le sous financement global des infrastructures et des équipements du primaire et du secondaire peut être estimé à 20 milliards de F CFP

En ce qui concerne les collèges et les lycées, les besoins sont multiples en termes de constructions nouvelles, de mises à niveau et d'équipements.

La DES a estimé, en première approche, qu'une enveloppe de 300 à 450 MF CFP est nécessaire à la mise aux normes et à la maintenance de chaque établissement. Au nombre de 35, le financement représente donc environ 12,5 milliards de F CFP.

Pour combler les retards d'équipements (matériels informatiques, des moyens de mesure, équipements lourds type machine-outil), une programmation (2014-2016) a été lancée pour un montant total de 1,1 milliard de F CFP.

De même, pour remédier aux situations d'urgence mettant en cause la sécurité des élèves, la construction de deux collèges, à Teva I Uta et à Bora Bora, a été actée pour un montant total de l'ordre de 3 milliards.

Pour faire face aux mêmes difficultés dans le secteur primaire, des opérations de rénovation¹²³ et de reconstruction ont été présentées dans le cadre du Contrat de projet pour un montant d'environ 3,6 milliards de F CFP.

Au total, la minoration des dépenses depuis 2007 s'élève à environ 20 milliards de F CFP.

Cette situation critique est le résultat de la répartition issue de la convention du 4 avril 2007, dans laquelle il est prévu que l'Etat participe au financement du système éducatif et n'en soit pas le seul ou quasiment le seul (94%) financeur, ce qui implique que la Polynésie française assure le reste du financement sur fonds propres et qu'elle ménage les priorités budgétaires en conséquence.

A titre de repère, l'effort des collectivités territoriales en France métropolitaine et dans les DOM, est de l'ordre de 25%, d'après les statistiques de la DGCL ; or, il a été seulement de l'ordre de 8-10% en Polynésie française. S'il n'est pas envisageable de le porter à même hauteur que les autres collectivités de la République, en raison principalement des bases fiscales étroites de la Polynésie française par rapport à ses besoins, une priorité plus marquée en faveur de l'Education devrait permettre de la porter à deux ou trois points au-dessus.

Ces comparaisons seraient plus aisées si elles pouvaient s'appuyer sur un appareil statistique performant, capable d'estimer une dépense intérieure d'éducation (DIE) à l'instar des autres territoires.

¹²³ Sur 23 opérations urgentes, pour un montant de 3,6 milliards de F CFP, présentées au comité de pilotage du contrat de projet, 16 ont été actées pour un montant de 2,6 milliards de F CFP.

2.4.2.2.2. *La Polynésie a présenté à la demande du ministère de l'Education nationale une programmation d'urgence*

Cette programmation est quadriennale. Elle concerne aussi bien les constructions que les équipements ; elle comprend des travaux de réhabilitation et des constructions neuves. Le montant total est de 7,5 milliards de F CFP.

La réponse relative à la participation de l'Etat au financement est toujours en attente. Néanmoins, les premières opérations ont été lancées, et les premiers crédits de paiement inscrits au budget 2014.

Programmation des investissements pour les collèges et les lycées de 2013 à 2016 :

Opérations	Montants
Reconstruction et extension du collège de Bora Bora	2 123 893 795
Construction d'un internat au LP de Faa'a	508 431 086
LEP de Mahina : extension de l'internat	141 150 443
Construction du collège de Teva I Uta	1 061 946 888
Extension de l'Internat du LEP de Uturoa	83 716 814
<i>Sous total - Constructions nouvelles</i>	<i>3 919 139 025</i>
Collège de taravao - tranche 2	234 601 770
Réhabilitation du collège de Mataura - Phase 2 - Etudes	26 548 673
Réhabilitation du collège de Mataura - Phase 2 - Travaux	345 132 686
Reconstruction du CETAD de Ua Pou	70 796 460
Réhabilitation de la station d'épuration de la cité scolaire de Taaone	41 150 442
Réhabilitation du collège de Makemo	54 513 274
Réhabilitation d'une aile du Lycée Hotelier	39 823 009
<i>Sous total - Travaux de reconstruction et de réhabilitation lourde</i>	<i>812 566 315</i>
<i>Aménagements et travaux divers des lycées et collèges</i>	<i>1 644 809 069</i>
<i>Equipements des établissements scolaires</i>	<i>1 060 794 359</i>
Total programmation quadri annuelle 2013 à 2016	7 437 308 769

3. Le système scolaire requiert de nouvelles dynamiques

Pour surmonter cette situation de crise larvée, et tendre efficacement vers les objectifs de la Charte de 2011, la collectivité de la Polynésie française ne doit plus différer la remise à plat lucide de son système scolaire.

Face à une progression de plus en plus ralentie des résultats scolaires, et surtout, face aux difficultés récurrentes de l'enseignement primaire, une reconsidération profonde de la politique scolaire est à entreprendre, sauf à accepter que l'objectif de la réussite de tous les élèves, revendiqué solennellement par la Charte de l'éducation, ne s'éloigne inexorablement, en raison de la résistance des déterminismes socio-économiques.

En particulier, de nouvelles dynamiques doivent être inventées touchant à la gouvernance générale, aux modalités de financement et d'allocations de moyens aussi bien qu'aux éléments constitutifs de la performance éducative.

3.1. Une refondation de la gouvernance

La révision du mode de direction générale de l'enseignement scolaire concerne plusieurs aspects fondamentaux de la gouvernance. Elle passe d'abord par une nouvelle articulation entre le ministre de l'Education de la Polynésie française et les services de l'Education de l'Etat en Polynésie française.

Elle suppose aussi une clarification des relations conventionnelles afin de délimiter avec précision le rôle respectif de l'Etat et de la Polynésie française, collectivité autonome de la République.

Au total, cette refondation commande des ajustements importants dans l'articulation des compétences de l'Etat et de la Polynésie française, ainsi qu'une réécriture plus précise de la convention partenariale, afin d'en éliminer les ambiguïtés.

3.1.1. L'unification des services de l'Education

Les difficultés du système éducatif viennent en grande partie du mauvais fonctionnement du partenariat Etat-Polynésie française. La cause est avant tout structurelle, et provient de la coexistence problématique d'un vice-rectorat et des services éducatifs de la Polynésie française (DEP et DES).

A cette difficulté fondamentale, s'ajoute l'existence de deux services distincts traitant des questions éducatives, la DEP et la DES.

A cause de cette double partition, le système éducatif peine à trouver l'unité nécessaire à l'efficacité de son action. Selon tous les rapports d'experts, le double cloisonnement des services auquel a conduit ce mode d'organisation a été préjudiciable aux résultats scolaires. La création d'un ensemble unique placé sous une direction unique paraît être l'alternative idoine aux situations de blocage qui mettent en difficulté le système éducatif polynésien.

3.1.1.1. La fusion DEP-DES

La Polynésie a, certes, entrepris la fusion de ses propres services, satisfaisant ainsi à une orientation souhaitée par la charte de l'Education en 2011 et ainsi rétablir le continuum indispensable à la réussite de tous les élèves.

A la rentrée 2014, une fusion des deux services, DEP et DES, devait devenir opérationnelle.

Ce nouveau service comprendra deux pôles : un service administratif en charge de la gestion des enseignements du premier et du deuxième degré ; un service en charge de la politique éducative et de l'enseignement. Cette fusion permettra en outre de créer une fonction de perspectives et d'études placée en appui des services, qui jusqu'à présent a fait cruellement défaut.

Mais cette fusion, aussi utile soit-elle, ne répond qu'à une partie du problème.

Des modifications de l'environnement technique doivent accompagner la fusion. En particulier, en matière de système d'information, les systèmes doivent aussi être unifiés. L'existence de deux systèmes d'information non compatibles entre eux ni avec le système d'information du vice-rectorat pose suffisamment de problèmes pour que la future configuration, devenue unique, privilégie une très forte compatibilité avec le système national.

Pour autant, la question du système d'information n'est pas directement évoquée dans les projets de fusion pour la rentrée 2014. Elle apparaît cependant cruciale, l'accès banalisé à une base relais permettant les requêtes nationales n'étant encore envisagé que pour le primaire.

Des gains de productivité sont aussi attendus. La suppression des doublons de service doit, bien entendu, résulter de cette nouvelle organisation. L'évaluation réalisée par la mission d'assistance à la Polynésie française (« mission Bolliet ») en 2010 estimait à un minimum de 10% les gains de postes¹²⁴. En fait, ces gains pourraient être encore plus importants, s'ils intégraient les personnels surnuméraires en poste dans les 15 circonscriptions du primaire.

A titre illustratif, au vice-rectorat, 2 agents supervisés par un chef de division sont affectés à la gestion administrative de la paie du premier degré (environ 2 000 paies). A la DEP, 16 agents sont affectés gestion RH. Bien que les fonctions ne soient pas identiques, la disproportion paraît importante. De même, un redéploiement des postes pourrait être envisagé concernant les personnels d'encadrement pédagogique (inspecteurs et conseillers) où les ratios sont presque au double de ceux de métropole et des DOM : 7,4 contre 4,95 pour l'encadrement pédagogique, 2,51 contre 1,16 pour les conseillers.

En tout état de cause, l'organigramme des services fusionné souhaité par la Polynésie française conservait un effectif de l'ordre de 250 agents. Il impliquait aussi la nomination d'un administrateur pour diriger le pôle administratif en lieu et place d'un CASU, et le détachement de deux inspecteurs (IPR, chef de service et d'un IEN-ET) pour diriger le pôle pédagogique, ainsi que l'accès à l'informatique décisionnelle (base relai, BE1D).

¹²⁴ Soit 22 postes estimés à 86 M F CFP.

L'arrêté n°895/CM du 12 juin 2014 portant création, organisation et fonctionnement de la direction générale de l'éducation et des enseignements a réalisé la fusion des services à partir des postes budgétaires de la DEP et de la DES¹²⁵. L'effectif de la nouvelle DGEE, compte non tenu des circonscriptions du primaire, est à la rentrée 2014 de 147 emplois administratifs (56 Etat ; 91 Polynésie française). En revanche, la question de l'unification des systèmes informatiques restent à ce jour non réglées, quoiqu'un bureau ad hoc ait été créé à cette fin au sein de la nouvelle direction générale.

3.1.1.2. La création d'une direction unique des services de l'Education de la Polynésie française

Le vice-recteur actuellement en fonctions indiquait en novembre 2013 que, selon lui « *La fin d'une dyarchie souvent contreproductive et dévoratrice de moyens serait envisageable si le chef des services éducatifs de l'état était, comme en Nouvelle Calédonie, dans le même temps directeur de l'administration territoriale et sous l'autorité du Ministre polynésien pour les domaines relevant des compétences transférées* ».

Au regard de la situation confuse et inutilement conflictuelle qui a trop souvent prévalu, en particulier depuis 2007, la création d'une direction des services associant les services du vice-rectorat et ceux de la Polynésie aurait l'intérêt de regrouper l'administratif, le pédagogique et le financier au sein d'une seule direction et sous l'autorité directe du ministre polynésien.

Ce modèle, qui a été mis en place en Nouvelle-Calédonie, paraît, sous réserve d'évaluations et de quelques adaptations, transposable en Polynésie française.

Cependant, cette organisation des services sous une direction unifiée doit, pour réussir, respecter une double condition.

D'un côté, la Polynésie française doit exercer pleinement sa compétence sur le système éducatif, mais de l'autre, l'Etat ne saurait abandonner, ou négliger, ses obligations en matière de contrôle de l'emploi des fonds publics.

Ces modalités étant précisées, cette direction unique devrait être dirigée par un haut-fonctionnaire de l'Education nationale, (IGEN, IGAENR ou équivalent), en détachement auprès de la Polynésie française, agissant sous l'autorité du ministre de l'Education de la Polynésie française. Ce haut-fonctionnaire pourrait cependant conserver ses fonctions de vice-recteur, pour l'exercice des prérogatives de l'Etat en matière d'Education (gestion des carrières et collation des diplômes), tout en étant subordonné au ministre de la Polynésie pour les questions relatives à la gestion du système scolaire.

Cette nouvelle approche aurait pour corollaire logique le redéploiement des services du vice-rectorat au sein de la direction unique reconfigurée. Ainsi, serait levée toute ambiguïté dans le management du système éducatif.

¹²⁵ Article 13.

En réponse aux observations provisoires, la collectivité de la Polynésie française a souscrit à cette recommandation en indiquant qu'« à ce stade de la réflexion, la Polynésie française considère en effet que la création d'un service unique sous l'autorité du ministre présenterait de nombreux avantages ». Le Haut-commissaire, plus réservé sur cette proposition, a conditionné cette évolution à des évaluations préalables du service mixte en Nouvelle-Calédonie, notamment de l'exercice conjugué des fonctions de vice-recteur et de directeur général des enseignements. Cette recommandation ne soulève en revanche aucune objection de la part du vice-rectorat qui indique, dans sa réponse aux observations provisoires, « qu'il faut créer un service mixte selon les modalités préconisées dès janvier 2015 ».

3.1.2. Des relations plus transparentes et mieux contrôlées

3.1.2.1. Le recours à des outils favorisant la transparence de l'emploi des fonds publics

3.1.2.1.1. Une nouvelle convention partenariale plus précise

Le partenariat entre l'Etat et la Polynésie n'a pas été optimal dans le cadre de la convention du 4 avril 2007. Il s'est créé de nombreuses zones grises où les divergences d'interprétation ont transformé ce partenariat. En d'autres termes, la coopération a laissé trop souvent la place « à un juridisme exacerbé, frein à la décision et à la réactivité, et qui nous ramène davantage à l'univers des Guêpes d'Aristophane qu'à celui d'une gestion moderne du système éducatif¹²⁶ ».

Les difficultés de gestion constatées, comme le degré atteint par la suspicion mutuelle, militeraient pour une abréviation d'accord parties de la durée de la convention. En principe, les accords partenariaux doivent être renégociés en 2016 en vue de la signature d'une nouvelle convention en 2017.

Cette nouvelle donne doit être l'occasion de surmonter les difficultés rencontrées depuis 2007. Et quelle que soit l'échéance finalement retenue, la convention devra être plus claire et plus précise sur les prérogatives et les obligations des deux parties pour désamorcer par avance les sources de divergences.

Quatre points méritent d'être particulièrement traités :

- la description détaillée du rôle des deux partenaires (au besoin en utilisant des annexes) ;
- l'énumération détaillée des principes sur lesquels reposera la nouvelle organisation regroupant les services du vice-rectorat et ceux de la Polynésie, en particulier les liens de subordination du haut-fonctionnaire de l'Education nationale, chef de service mis à disposition de la Polynésie doivent être mentionnés en détail ;
- le principe de la garantie de la prise en charge de la rémunération des personnels de l'Education nationale mis à disposition doit être réécrit. Au préalable, une disposition législative aura dû en ouvrir la possibilité¹²⁷;

¹²⁶ Lettre du vice-recteur du 9 janvier 2014.

¹²⁷ Voir point 3.2.3.1.2.

- le rappel des obligations de contrôle de l'emploi des fonds publics qui relèvent de l'Etat.

Ce travail de clarification aurait en outre intérêt à être le moins différé dans le temps. Le terme de 2017 prévu pour la convention pourrait être ainsi ramené, d'accord parties, à 2016, et les négociations préparatoires conduites dès 2015.

Cette observation a rencontré le double accord du Haut-commissaire, qui considère l'amélioration de la convention Etat-Polynésie française comme la priorité des réformes à entreprendre, et du vice-recteur, qui est d'avis « *de trancher le nœud gordien qu'est la convention de 2007* ».

3.1.2.1.2. *Un dialogue de gestion restauré comme pivot des relations avec le ministère de l'Education nationale*

Des situations atypiques ont trop longtemps prévaluées ; elles ont sans aucun doute contribuées à perturber les relations de la Polynésie française avec l'Etat.

En 2012, ce processus, en partie restauré, a permis de mettre en exergue que la baisse des effectifs dans le premier degré entre 2000 et 2010 (- 4 650) n'avait jamais été répercutée dans les plafonds d'emplois ; qu'il y avait 220 emplois « hors classe », qui pourrait pour la moitié faire l'objet d'une suppression.

La Polynésie française, tout en reconnaissant la légitimité de l'ajustement aux effectifs scolarisés, a justifié le maintien de sa dotation par le développement de structures d'accueil pour des élèves ayant déjà accompli un parcours scolaire.

A la rentrée 2012-2013, alors que, par exemple, la baisse des effectifs aurait justifié le retrait de 61 emplois dans le secondaire, l'ouverture de classes dites de « mention complémentaire » post niveau IV ou V, la création de BTS ainsi que la multiplication des passerelles dans la voie professionnelle vers le baccalauréat professionnel ont permis de conserver des postes.

Le vice-recteur notait, lors de la préparation de la rentrée 2013-2014, que malgré ces suppressions d'emplois dans le premier degré, le rapport maitre/élève (P/E) restait très confortable, il chiffrait à 177 le nombre d'emplois surnuméraires et considérait que le retrait d'au moins 70 postes était envisageable. Concernant le secondaire, l'incidence des effectifs est moins sensible, la baisse des effectifs (- 228) justifierait un retrait de 30 postes, mais le développement de filières nouvelles et divers renforcements, et d'autre part la réduction souhaitable du nombre de contractuels, conduiraient à un retrait limité à 20 postes.

L'examen des documents transmis par la collectivité, et parfois leur absence, abondé des réponses circonstanciées des vice-recteurs en poste depuis 2010, notamment celle du vice-recteur en fonctions en janvier 2014, a permis de retracer succinctement l'évolution du dialogue de gestion depuis le degré zéro d'avant 2010 jusqu'aux derniers progrès de 2013.

Ainsi, les transmissions de données au ministère de l'Education à force d'être réalisées sans analyses et d'études d'impact, ou d'être négociées « *de manière fragmentée et directement auprès des services centraux du ministère de l'Education nationale* », ont fini par être déconnectées des besoins éducatifs réels et des évolutions d'effectifs.

Les récents progrès du dialogue de gestion ont progressivement permis de réduire les postes au prorata des baisses d'effectifs, et de ramener les recours aux contractuels à des proportions acceptables.

Depuis qu'un dialogue de gestion cadré et formalisé a été substitué à partir de 2010 au processus informel qui auparavant prévalait, le vice-rectorat s'est investi dans son rôle de supervision, qu'il avait, selon les propres termes du vice-recteur, « *abandonné pour une posture trop en retrait* ».

Ainsi, un calendrier et une méthode sont maintenant substitués aux contacts informels avec les chefs de bureau pour exprimer les demandes.

Le dialogue de gestion se déroule sur l'année entière et associe en amont les services de la Polynésie française et le vice-rectorat. Il est désormais soumis aux réunions techniques de droit commun et au même processus d'arbitrage que les autres académies :

- en cours d'année sont élaborés des indicateurs sur le système éducatif polynésien permettant d'anticiper les mesures à prendre et de contrôler a posteriori les demandes du dialogue de gestion précédent ;
- deux à trois semaines avant le dialogue de gestion, la Polynésie française documente ses besoins, ses projets éducatifs tant en plafond d'emplois qu'en crédits budgétaires ;
- le vice-rectorat rédige une analyse contradictoire et qualitative des demandes de la Polynésie française et la communique au ministère de l'Education nationale ;
- des réunions techniques et arbitrales, en présence du ministre de la Polynésie et du vice-recteur, se déroulent au MEN, avec comme horizon la rentrée suivante ;
- en début d'année civile, le MEN notifie au vice-recteur les moyens délégués à la Polynésie française.

Dans le cadre de ce dialogue de gestion, pour la rentrée 2014, les ajustements de postes se poursuivent. Le ministre de l'Education de la Polynésie française¹²⁸ considère à cet égard que si « *la Polynésie doit participer à l'effort national* », les suppressions ne doivent pas être plus sévères qu'ailleurs. A cet égard, l'amélioration du dialogue de gestion par davantage de transparence a un rôle déterminant à jouer.

Même dans l'hypothèse d'une nouvelle gouvernance par l'unification des services, la Polynésie a besoin de conférer plus de transparence à sa relation avec l'Etat, son principal financeur, tout comme celui-ci doit de s'assurer a posteriori du bon emploi des fonds publics.

A cette fin, il devient urgent que le système polynésien soit en mesure de mieux dialoguer grâce à un système d'information partagé avec l'Etat, utilisant les mêmes outils et les mêmes indicateurs.

3.1.2.2. Des contrôles clarifiés et plus resserrés

3.1.2.2.1. *Le contrôle stratégique du partenariat avec l'Etat*

La surveillance du bon déroulement des relations partenariales incombe, aux termes de la convention du 4 avril 2007, au comité de suivi, co-présidé par le Haut-commissaire et le Président de la Polynésie française.

Ce dispositif n'a pas bien fonctionné. Mais pour autant, il n'en reste pas moins indispensable à l'équilibre de la relation partenariale.

¹²⁸ Conférence de presse du 30 avril 2014.

C'est aussi l'avis du Haut-commissaire qui se fixe comme objectif de « *relancer dans les meilleurs délais le fonctionnement du comité de suivi* », car ajoute-t-il « *cette instance, dont encore une fois nous (l'Etat et la Polynésie) n'avons pas pris la mesure ces dernières années, devaient permettre de remédier aux évolutions négatives* ».

Son rôle pourrait même être renforcé afin de créer autour des questions éducatives une dynamique nouvelle.

Ainsi, le comité de suivi doit être rendu destinataire des rapports de synthèse annuelle des services, qu'il s'agisse de ceux de l'Etat ou de ceux de la Polynésie française. En outre, son impact pourrait être renforcé dans les dispositions conventionnelles par l'introduction de la production d'un avis écrit sur le déroulement du partenariat, dont le destinataire serait le ministère de l'Education nationale.

La production de cet avis serait en outre rendu obligatoire pour le déblocage des participations de l'Etat, hors paiement des mises à disposition gratuites.

Au final, grâce, d'un côté, à un dialogue de gestion restauré, et de l'autre, aux contrôles budgétaires et financiers prévus à la mise en place des fonds, le contrôle de l'emploi des deniers publics s'en trouverait conforté, sans comme déjà dit, porter atteinte au statut d'autonomie de la collectivité.

La Cour des comptes a, d'ailleurs, déjà pris position sur le sujet.

Dans son rapport public de 2007¹²⁹, la Cour des comptes, constatant l'opacité de la gestion des fonds publics en Polynésie française, a précisé que « *le renforcement du contrôle a posteriori exercé par les différents organes de l'Etat présents en Polynésie française permettrait d'envisager dans de meilleures conditions la poursuite des engagements pris par la collectivité nationale* ». Elle notait in fine que « *l'évaluation des politiques publiques devrait couvrir l'ensemble des secteurs d'intervention directes ou indirectes de l'Etat au profit de la collectivité de la Polynésie française.* » La Cour concluait son insertion en soulignant que « *quelle que soit le degré d'autonomie accordé à la Polynésie française, les fonds qu'elle utilise restent soumis aux contrôles qui s'imposent à tous les organismes publics.* ».

La mise en œuvre des collaborations et des procédures de contrôle dans le domaine particulier du secteur éducatif ne ferait donc que satisfaire à une exigence démocratique à propos de laquelle, dès 2007, la Cour des comptes avait attiré l'attention des autorités polynésiennes.

3.1.2.2.2. *Le contrôle pédagogique des établissements scolaires*

En janvier 2014, le vice-rectorat estimait ne pas être en mesure d'apporter son expertise pédagogique, via ses inspecteurs, au système éducatif de la Polynésie française.

La manière dont la convention est mise en œuvre ne lui offrait pas les moyens de « *s'adresser aux établissements, de dialoguer, de mener avec eux et le Ministère polynésien une analyse de leurs besoins.* ». Il considérait que les contacts indispensables restaient trop fortuits, effectués « *soit à l'occasion de rencontres non programmées ou dans le cadre de réunions avec les syndicats.* ».

¹²⁹ Page 593.

Les difficultés rencontrées par la Polynésie française, au niveau du deuxième degré notamment, pour conduire efficacement la réforme de la voie professionnelle à partir de 2009, ou du lycée, et plus largement, pour obtenir de bons résultats aux évaluations en primaire en vue de l'acquisition du socle de connaissances et de compétence, plaident, en effet, pour une réévaluation contradictoirement menée de la politique éducative de la collectivité de la Polynésie française.

Les performances du système éducatif ne sont pas suffisamment satisfaisantes pour disqualifier une démarche d'évaluation conjointe des pédagogies utilisées dans le système scolaire en Polynésie française.

A cet effet, la synthèse annuelle des évaluations des enseignants par les inspecteurs pédagogiques doit servir à mieux orienter les méthodes pédagogiques. Non seulement la transmission au ministre de l'éducation de la Polynésie doit devenir systématique, comme prévu dans la convention (article 11), mais ce document doit devenir un véritable vecteur de progrès.

3.2. Une révision des relations financières

Les modalités qui encadrent la participation de l'Etat aux dépenses d'éducation de la Polynésie nécessitent la mise en œuvre d'une réforme, afin de se conformer aux obligations issues de l'article 72.2 de la Constitution, et ainsi mettre fin à une situation provisoire qui se prolonge.

La convention avait prévu des dispositions transitoires définies aux articles 8 et 21 qui, faute d'esprit de suite ou d'accord, n'ont jusqu'à présent pu être converties en dispositions définitives au sein d'une dotation globale de compensation.

Ces relations financières ont démontré toutes leurs limites depuis 2007. Elles nécessitent d'être profondément remaniées, notamment pour tenir compte des perspectives de dépenses qu'impliquent les objectifs assignés dans la Charte de l'Education d'août 2011.

3.2.1. Les limites actuelles du système de financement

3.2.1.1. *La Polynésie française n'a pas pu accorder une véritable priorité budgétaire à l'éducation*

Les différents textes adoptés par la collectivité de la Polynésie française en posent pourtant le principe sans équivoque.

Ainsi, la charte de l'éducation de 1992 et celle de 2011 placent, dès leurs articles premiers, l'éducation comme « *la priorité de la Polynésie française* ».

La convention de 2007 la reprend implicitement.

Plus fondamentalement, la politique éducative est une priorité revendiquée par la Polynésie française et ses dirigeants. Elle est décrite comme une priorité de cohésion sociale, de bien-être et de développement durable.

Mais au-delà de ces écrits et de ces proclamations, l'éducation n'a jamais été une priorité budgétaire de la collectivité.

La convention du 4 avril 2007, et avant elle, la convention de 1999, pose le principe d'une compétence financée par la Polynésie française avec la participation de l'Etat¹³⁰.

Depuis 2007, la Polynésie française a, dans les faits, financé moins de 10% des dépenses, en laissant progressivement s'installer un sous-financement des investissements.

La priorité à l'Education n'a, a fortiori, pas résisté aux difficultés budgétaires de 2009-2010. Dans un contexte financier contraint, les dépenses d'investissement et d'équipement n'ont pas été à la hauteur des attentes et des besoins. Elles ont servi de variable d'ajustement au moment où la Polynésie française a réduit au minima son effort budgétaire pour l'éducation.

Le système a conduit au sacrifice des investissements dès lors que la collectivité n'a pas été en capacité de prendre le relai de leur financement à partir de 2009.

Ainsi, la détérioration des bâtiments et l'insuffisance des équipements scolaires hypothèquent à terme l'amélioration des résultats scolaires. Une enveloppe de 20 milliards de F CFP est donc aujourd'hui nécessaire pour remettre à niveau les infrastructures scolaires et les équipements.

En outre, la Polynésie française doit mettre en œuvre des moyens très conséquents afin de répondre rapidement, et efficacement, à l'échec scolaire qui atteint des proportions très inquiétantes.

3.2.1.2. Le système scolaire a besoin de financements supplémentaires

La dépense d'éducation que requiert le système éducatif suit une tendance à la hausse, en dépit de la poursuite de la diminution prévisible des effectifs scolarisés, sauf à renoncer à la qualité du service public mis en place et à l'objectif de réussite scolaire de tous les élèves.

En définitive, le système éducatif requiert des financements très lourds auxquels les modalités de financement actuels ne peuvent répondre.

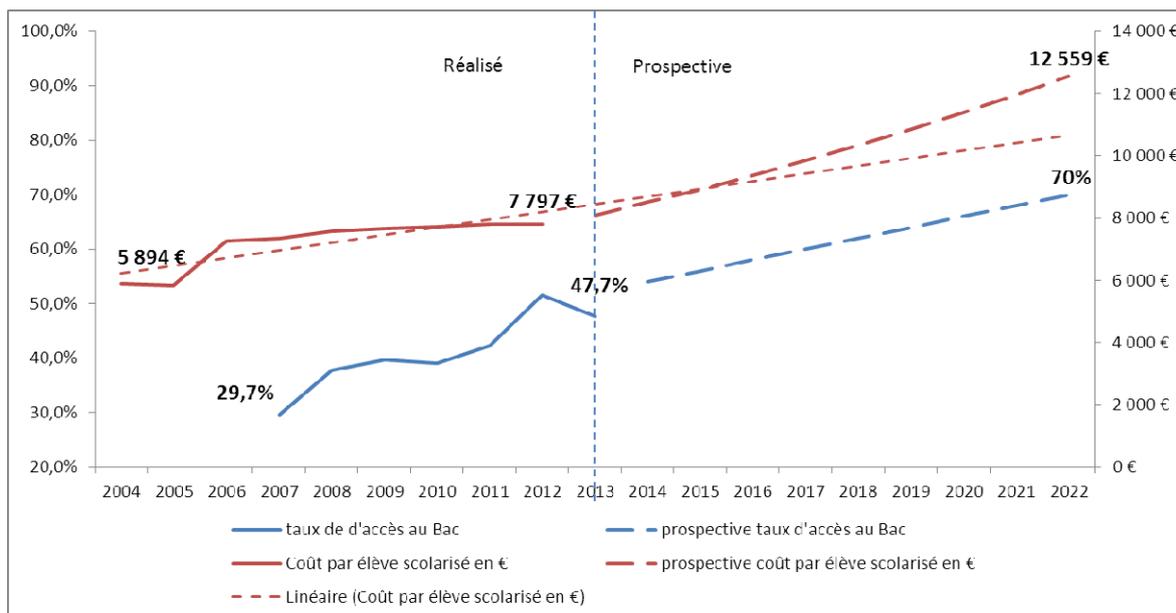
La projection a minima des moyens que devra déployer la Polynésie française pour atteindre ses objectifs à l'horizon 2022 confirme cette tendance à la hausse.

A partir des éléments connus de la période 2004 à 2013, une projection du coût par élève dans les dix ans à venir a été réalisée.

Cette prospective intègre une croissance du coût par élève scolarisé estimé à 5% par an afin de pallier aux carences du système éducatif en matière de financement de la remédiation scolaire et de l'investissement.

Le graphe ci-dessous présente la mise en parallèle de la courbe des coûts avec la croissance attendue du taux d'accès au niveau baccalauréat d'une génération, objectif inscrit dans la charte de l'éducation à l'horizon 2022 (70%). Il en résulte que le coût par élève scolarisé pourrait atteindre près de 12 600 € en 2022, terme prévu de la Charte de l'éducation de 2011.

¹³⁰ Article 59 de la loi organique du 27 février 2014 modifiée.



Quoi qu'il en soit, on observe que plus le taux d'accès au baccalauréat d'une génération augmente, plus les moyens que devra y consacrer la Polynésie française, devront être importants.

Entre 2007 et 2013, ce taux est passé de près de 30% à 47,7%. Pour atteindre 70% en 2022, le système éducatif doit se donner les moyens d'effacer les inégalités sociales qui freinent la réussite scolaire, et donc permettre aux élèves de travailler dans de meilleures conditions d'accueil, ce qui implique, au minimum, une réhabilitation des internats, des dépenses accrues en matière de bourses ou de soutien extra-scolaire, et des dépenses liées aux dispositifs de remédiation.

3.2.2. Des dispositions transitoires prolongées par avenants encadrent le concours financier de l'Etat

3.2.2.1. Les dispositions transitoires ne traitent pas de trois questions essentielles

La convention d'avril 2007 avait pour objectif de laisser le temps de la réflexion avant de parvenir à court terme, en 2008, à un accord sur la dotation globale de compensation (DGC). Les dispositions, notamment financières, qui y figurent n'ont, de ce fait, qu'une portée transitoire et ne sont définies que pour deux années.

De même, il ne faut pas chercher dans ce document le modus operandi de la mise en place d'une DGC. Ainsi, la convention n'évoque aucun des trois aspects importants pour la mise en place de la DGC.

En premier lieu, la question du périmètre de la future dotation n'est pas abordée.

La mise en place d'une DGC est prévue à l'article 21 de la convention, ayant pour objet la participation financière de l'Etat, aussi bien en matière de fonctionnement que d'investissement. Le champ couvert par la dotation provisoire exclut les dépenses de rémunération. L'article 8 prévoit pour sa part la mise à disposition par l'Etat des moyens humains.

En second lieu, la question de l'investissement n'est réglée que pour deux années, 10M€ pour 2007 et 2008.

Aucune indication n'est donnée concernant la pérennisation de ce dispositif. Il s'agit dans cette convention de crédits alloués sous forme d'autorisations d'engagement au titre du programme 140 soutien. Cette mention, qui ne traite pas la question de la délégation effective des crédits, suppose donc que la mise en place des crédits suive un régime normal et non dérogatoire.

Par ailleurs, à aucun moment les termes de dotation globale d'investissement ne sont employés, seuls les services de la Polynésie et du vice-rectorat en parlent, mais seulement à partir de 2013 (documents pour le dialogue de gestion).

Enfin, la question de l'indexation de cette DGC est totalement passée sous silence dans la convention du 4 avril 2007, laissant provisoirement ce problème sans réponse.

3.2.2.2. *Le terme des dispositions transitoires est largement dépassé*

Faute de travaux effectifs visant à la mise en place de la DGC, les dispositions de la convention de 2007 ont été amendées par avenants à partir de 2009.

Si les dispositions financières ont été reconduites à l'identique en 2009 par convention spécifique du 6 février 2009, dès 2010, elles ont été sérieusement remises en cause.

Les avenants à la convention de 2007 pris à partir de cette date, ont été rédigés par le vice rectorat, en fonction des délégations de crédits issus de la procédure du dialogue de gestion avec le ministère de l'Education nationale.

Il s'ensuit une remise en cause annuelle à la baisse des montants octroyés à la Polynésie française, qui a contribué à obérer de toute vision à moyen terme, la participation de l'Etat au financement du système scolaire.

Ainsi, l'avenant du 18 janvier 2010 a réduit le montant de la participation de l'Etat à la charge de transport, et a conditionné l'octroi d'une dotation complémentaire au constat des besoins (330 000€). La même logique restrictive a été adoptée en matière d'investissement par le jeu d'une conditionnalité renforcée. D'une part, une dotation a été prévue mais seulement au titre des travaux de mise en sécurité (première conditionnalité) et d'autre part, une dotation complémentaire a été inscrite en fonction des projets présentés (seconde conditionnalité) et des crédits disponibles (troisième conditionnalité).

L'avenant financier pour l'année 2011 a été signé près de trois mois après le début de l'exercice, le 29 mars 2011. Cet avenant réduit encore la participation de l'Etat aux transports scolaires en supprimant le montant soumis à condition de 2010. Cet avenant n'a pas concerné la dotation d'investissement. Il a fallu attendre août 2011 pour qu'un additif prévoit une dotation au titre des constructions scolaires, mais en réduction importante puisqu'elle ne représente que moins du quart du montant initial de 2007.

Les avenants de 2012 et 2013, outre la réduction des enveloppes de tous les programmes, suppriment, quant à eux, tout financement de l'investissement.

3.2.3. De nouvelles modalités de financement sont souhaitables

Des raisons économiques autant que juridiques, et surtout la mise en conformité avec l'article 72.2, militent pour que de nouvelles modalités de participation au financement de la compétence transférée, soient adoptées.

En outre, les responsabilités qui échoient désormais aux communes, notamment depuis 2004, poussent à la définition de nouvelles règles de financement de leur responsabilité en matière de fonctionnement et d'infrastructures primaires.

Le système de financement de l'Etat doit enfin évoluer vers une dotation globale de compensation, et les communes doivent avoir la garantie de la collectivité centrale, des financements en rapport avec les compétences exercées.

3.2.3.1. L'évolution du système vers une dotation globale de compensation

3.2.3.1.1. *La mise en place de la dotation doit suivre les règles définies par la loi organique*

Les modalités de transfert de compétences à la collectivité de la Polynésie française ont été définies au titre II, article 59.5 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

« Pour les transferts à la Polynésie française des compétences de l'Etat dont les modalités n'ont pas été définies à la date de la publication de la présente loi organique, les montants et les modalités de calcul de la compensation financière sont déterminés en loi de finances, après avis de la commission consultative d'évaluation des charges ».

Il n'y a donc pas lieu de rechercher d'autres modalités que celles énoncées par la loi.

L'article 59 pose le principe général de la compensation financière des charges transférées à la Polynésie qui doit *« permettre l'exercice normal de ces compétences »*.

Au présent cas, la détermination des charges correspondant à l'exercice des compétences transférées est déterminée en loi de finances¹³¹, mais doit faire au préalable l'objet d'un avis par la commission consultative d'évaluation des charges sur l'évaluation établie avant l'inscription en loi de finances.

Cette commission consultative d'évaluation de charges a été créée par l'article 59.4, qui précise que celle-ci est *« consultée sur l'évaluation des charges correspondant aux compétences transférées »*.

Elle donne un avis¹³², notamment sur :

- *« la liste et le montant des dépenses effectuées par l'Etat au cours du dernier exercice précédant le transfert et servant de base au calcul du montant des transferts de charges ;*
- *la vérification, pour chaque compétence transférée, de la concordance entre les montants figurant dans le projet d'arrêté et le montant des dépenses effectuées par l'Etat au cours du dernier exercice précédant le transfert ».*

¹³¹ Et non par référence au dernier compte administratif (transfert postérieur à la loi organique).

¹³² Décret n° 2005-1688 du 26 décembre 2005.

En matière d'éducation, l'évaluation des charges transférées peut être menée sur la base de rapports de missions d'expertise. Ces experts, dûment mandatés par les deux parties, seraient fondés à déterminer le niveau requis de dépense conformément à la loi organique et les principes énoncés par la Constitution.

L'ensemble des charges nécessaires à la mise en œuvre du système éducatif pourrait ainsi être déterminé d'un commun accord. Il pourrait donc comprendre les charges de fonctionnement courant, celles afférentes au transport scolaire et aux bourses d'étude, à la prise en charge du handicap en milieu scolaire, et aux équipements des établissements qui apparaissent au compte administratif de la collectivité.

Ces dépenses pourraient faire également l'objet d'une évaluation plus large pour les mettre en conformité avec les objectifs poursuivis par la Charte de l'Education, en intégrant au surplus des charges liées aux rénovations des infrastructures et aux constructions nouvelles.

Etant entendu qu'en outre, la loi organique a précisé que « *cette compensation évolue chaque année comme la dotation globale de fonctionnement allouée aux communes* », pour les compétences transférées postérieurement à la loi organique. Cette indexation pourrait donc être fondée sur tout autre index puisque les modalités et le calcul relèvent d'une détermination propre.

En tout état de cause, la commission consultative des charges ne pourrait rendre son avis sur les montants à transférer qu'au regard des modalités qui auront été fixées préalablement à sa saisine.

3.2.3.1.2. *La rémunération des personnels mis à disposition peut continuer à faire l'objet d'un traitement particulier*

La question des ressources humaines est centrale dans le processus de transfert de compétences.

Elle a fait débat en 2007-2008 lors de la signature de la convention de 2007, et en écho aux conclusions du rapport de l'inspection générale des finances de janvier 2008. Les personnels ont craint une gestion aléatoire de leurs carrières et ont soulevé un manque de garantie quant à leurs rémunérations s'ils n'étaient plus gérés par les services de l'Etat.

La mission d'inspection préconisait en effet la mise en place d'une dotation totale. Elle considérait « *que les charges de personnels devaient à terme, au fur et à mesure de la création de corps territoriaux, être intégrées dans la dotation, pour des raisons de bonne gestion et de clarté en matière d'exercice des responsabilités* » et que « *le transfert des personnels devait dès à présent être programmé* ».

Cette préconisation risque cependant, si elle était mise en œuvre, de confronter, à terme, la Polynésie à des difficultés de recrutement des personnels enseignants, comme c'est le cas dans d'autres corps de la fonction publique de Polynésie française (médecine par exemple).

Pour ces raisons, la mise à disposition, pour ces raisons, semble préférable. Toutefois, depuis la loi du 2 février 2007¹³³, la gratuité de la mise à disposition des personnels de l'Education nationale doit désormais être autorisée par une disposition législative. La simple mention dans une convention ne suffit plus. De même, la précision que la mise à disposition est globale contribuerait aussi à clarifier la situation des agents mis à disposition. Au demeurant, cette position alternative garantit au personnel un suivi continu par le ministère de l'Education nationale, sans transfert de gestion de carrière, et sans, poser en outre un problème de gestion à la Fonction Publique de la Polynésie française.

Sur le plan budgétaire, la masse salariale pourrait continuer à être traitée hors dotation. Le mandatement des rémunérations serait ainsi effectué par les services de l'Etat et le paiement par la direction locale des finances publiques.

Dans l'hypothèse où l'intégration de la rémunération dans la DGC serait finalement retenue, outre la nécessité de créer des corps locaux d'enseignants, la part rémunération de la dotation pourrait être versée sur un compte spécial¹³⁴ dans les comptes de la collectivité de la Polynésie française, afin de répondre par avance à une partie des préventions des agents de l'Education nationale.

Dans sa réponse aux observations provisoires, « *la Polynésie française partage la préconisation de la Chambre quant à l'intérêt à sécuriser le financement des crédits de fonctionnement et d'investissement hors masse salariale* ». Elle est aussi favorable à la consultation de la commission consultative d'évaluation des charges prévue par la loi organique.

3.2.3.1.3. *La mise en place d'une DGC doit s'inscrire comme un des pivots de la réforme de la gouvernance du système éducatif*

La mise en œuvre d'une DGC en Polynésie française doit, compte tenu des incidents qui ont marqué les dernières années, être subordonnée, ou du moins fortement corrélée, à la réforme de la gouvernance du système éducatif.

Une direction unique, sous l'autorité du ministre de l'éducation de la Polynésie française, apporte la garantie d'une transparence rétablie, tant dans la gestion des ressources humaines que dans l'utilisation des fonds publics.

A l'appui d'une nouvelle convention qui rappellerait les obligations de contrôle de l'emploi des fonds publics et qui en préciserait les modalités, la DGC deviendrait donc un véritable outil de financement au service du développement de la politique éducative, comprise et partagée par tous les acteurs. Cette simplification de la donne aurait sans aucun doute un effet positif sur la performance du système éducatif polynésien.

¹³³ Et son décret d'application n° 2007-1542 du 26 octobre 2007.

¹³⁴ Délibération n° 95 -205 AT du 23 novembre 1995 portant adoption de la réglementation budgétaire, comptable et financière du territoire et de ses établissements publics.

3.2.4. *Les relations financières avec les communes en charge du financement du primaire méritent une clarification*

3.2.4.1. *La garantie de ressource des communes*

Le financement de « *l'école pour tous* » ne peut pas reposer sur des financements levés par les communes. Celles-ci n'ont, en effet, pas la compétence de lever l'impôt. Or le financement des infrastructures, des équipements et du fonctionnement des écoles primaires relève de la compétence des communes.

Ce financement doit pourtant être assuré sur l'ensemble du territoire de la Polynésie française, quelle que soit la situation financière de la commune.

Pour en assurer le niveau, il faut donc instaurer une garantie de ressources que les communes obtiendraient de la collectivité centrale.

L'historique des financements des infrastructures scolaires par le FIP montre en effet les limites du système actuel qui n'a pas garanti une répartition optimale des financements sur l'ensemble du territoire ni une pérennité du dispositif.

Dès 2010, faute de crédit suffisant, le FIP n'a plus financé les infrastructures scolaires communales. Et le relais du financement pris par le contrat de projets en 2012 ne produira ses premiers effets qu'en 2014.

C'est la raison pour laquelle, chaque commune, pour éviter les à-coups de financement, doit pouvoir obtenir de la collectivité centrale une garantie sur le niveau des ressources qu'elle peut consacrer au financement du fonctionnement annuel des écoles, et à leur entretien. En outre, un système de fiscalité partagée et garanti, à travers le FIP, est aussi un moyen de placer les communes en capacité d'élaborer un plan d'investissement à moyen et long terme, permettant le maintien optimal des infrastructures scolaires.

3.2.4.2. *Les règles de financement du fonctionnement des écoles primaires*

La mise en place d'une garantie des financements aux communes doit être associée à une clarification des règles d'octroi du forfait d'externat des communes aux écoles publiques et privées.

Le principe d'une égalité de traitement, et du respect de la règle issue de la jurisprudence¹³⁵ selon laquelle, les versements au privé ne doivent en aucun cas être supérieurs aux versements du public, doit être affirmé et mis en œuvre.

Ce calcul doit, aussi, tenir compte des modalités d'approvisionnement centralisées des écoles suite à la recommandation faite de ne plus procéder désormais via les associations de parents d'élèves.

¹³⁵ CE 31 mai 1985, ND d'Arc les Gray.

3.3. Une performance scolaire mise au service de la réussite de tous les élèves

L'éducation est effectivement un bien précieux qui s'inscrit dans les priorités de la collectivité, mais elle a un coût. La performance est désormais globale. Elle a deux volets : d'une part, les résultats par rapport aux objectifs fixés, et d'autre part, la maîtrise générale des coûts du système scolaire.

Dès lors, rendre la dépense éducative plus efficace en termes de résultat est indissociable d'une recherche d'efficience.

C'est bien l'orientation souhaitée par la Polynésie, cette démarche est balisée : « *chaque année, les inspecteurs sur la base des rapports des directeurs d'école et des chefs d'établissement présentent un rapport de performance contenant une analyse des résultats atteints. Le ministre en charge de l'Education présente un rapport annuel au conseil des ministres.* ».

Malgré cette impulsion, le système scolaire peine à s'inscrire dans cette démarche. Non seulement cette action reste en 2014 inorganisée, mais, pour l'essentiel, les nouvelles dynamiques nécessaires en matière de résultats sont soit seulement esquissées, soit pas encore abordées.

Une action résolue sur trois leviers paraît susceptible d'améliorer sensiblement la performance éducative. Elle met en cause l'organisation, l'action de l'enseignant et les moyens alloués.

3.3.1. Une performance plus efficiente

Une action sur les coûts s'impose. La dépense scolaire doit devenir plus efficiente. Plusieurs domaines sont concernés par cette réorganisation. Elle doit toucher les fonctions support en éliminant les dépenses inutiles, mais aussi impacter la carte des formations, tout en maximisant le rendement des enseignants.

3.3.1.1. La réduction des coûts dans les fonctions support

3.3.1.1.1. Des prises en charge de transport réduites

Les transports scolaires sur un territoire aussi vaste que l'Europe, constitué de 118 îles dispersées sur 5 millions de km² maritimes, sont essentiels au service public de l'Education. Les conditions de prise en charge par la Polynésie française, notamment la gratuité du domicile à l'établissement, diffèrent de l'assiette sur laquelle est calculée la participation de l'Etat qui exclut les prises en charge en dessous de trois kilomètres de distance domicile-établissement, le paiement de la TVA et les dépenses annexes d'alimentation et d'hébergement.

Pour limiter la hausse du coût du transport, la Polynésie a été contrainte de réduire les fréquences de prise en charge pour les transports aériens et maritimes inter-archipels. Les économies ont été immédiates, mais cette manière d'opérer n'est pas sans conséquence sur le phénomène de déscolarisation observée dans les îles.

Par ce procédé, une économie de 120 millions de F CFP a été rendue possible.

La piste consistant à limiter la prise en charge gratuite aux distances supérieure à trois kilomètres aurait été susceptible d'économiser d'après les calculs des services, une somme d'environ 130 M F CFP, soit un peu plus de 10% de la dépense transports pour la Polynésie française (1,2 milliard de F CFP).

En outre, l'introduction d'une modulation de la gratuité en fonction des revenus des familles concernant les transports terrestres sur les îles de la société, notamment dans l'agglomération de Papeete, serait aussi de nature à abaisser les coûts et à permettre les redéploiements de crédits pour d'autres actions éducatives.

3.3.1.1.2. Une gestion plus économe des établissements et des écoles

Les méthodes de gestion de la DES et des communes ne conduisaient pas jusqu'à une date récente, à une gestion optimale des coûts de fonctionnement des établissements.

Les règles de la commande publique étaient contournées, soit par un recours à des achats sur simple facture sans réelle mise en concurrence formalisée par fractionnement des commandes ou par délégation irrégulière à des associations propres aux écoles pour les achats de fournitures courantes.

En matière d'investissement, une centralisation poussée des opérations à la DES a abouti à un désintéressement relatif des chefs d'établissement pour la question de l'entretien et de la maintenance dont ils ont été dépossédés dans les faits. Les pratiques courantes des travaux d'été pour entretenir les établissements scolaires ont même très largement été perdues de vue.

3.3.1.1.3. L'augmentation du temps de travail pour les personnels non enseignants

Les agents en service hors la présence d'élèves bénéficient d'un régime de congés dérogatoire, par extension du régime de congés des enseignants et non enseignants travaillant dans un établissement scolaire.

Le retour progressif au régime de droit commun permettrait des économies de postes, et donc de gestion.

3.3.1.2. L'ajustement des moyens d'enseignement aux besoins

3.3.1.2.1. La diminution du nombre d'enseignants affectés à des actions de soutien, administratives ou pédagogiques

Progressivement, s'est constitué un nombre élevé d'enseignants qui n'assure aucune mission pédagogique devant les élèves (par exemple, conseiller pédagogique). Cette particularité touche en priorité le primaire.

Le dernier recensement réalisé à la rentrée 2013 a largement confirmé les observations antérieures du vice-rectorat qui a régulièrement relevé dans le cadre du contrôle des emplois qu'il pratique depuis 2010, des enseignants effectuant des tâches administratives ou des personnels administratifs qui ne sont pas déclarés sur les imputations exactes.

Au cours du dialogue de gestion 2013, le nombre d'enseignants exerçant hors la présence d'élèves, pour effectuer des tâches administratives ou pédagogiques, était bien supérieur à la situation rencontrée en métropole et dans les DOM.

C'était particulièrement le cas pour les 146 agents affectés à l'action Pilotage et encadrement pédagogique¹³⁶, où figuraient 47 conseillers pédagogiques et 98,5 directeurs d'école en décharge de service. Ces agents sans charge d'enseignement représentaient 7,5% de l'effectif, leur proportion étant seulement 4,95% en métropole et dans les DOM : soit un différentiel de l'ordre de 50% sur ces postes.

Cette situation est, d'ailleurs, largement admise par le ministère polynésien qui entend en retour être associé aux décisions de retrait ou de redéploiement prises par l'Education Nationale.

Le ministre de l'Education en Polynésie, en avril 2014, considérait qu'il faudrait procéder en priorité au redéploiement d'une centaine de postes dans le primaire au profit des actions d'enseignement dans le préélémentaire et le primaire, et des actions d'accompagnement scolaire dans le secondaire.

3.3.1.2.2. *L'ajustement des postes aux effectifs dans le primaire*

Les retraits d'emploi dans le primaire doivent être logiquement pratiqués, le ministère polynésien ayant reconnu l'existence d'une sur-dotation de l'ordre de 277 postes en 2013.

La baisse tendancielle des effectifs, confirmée par le recensement de 2012, ne doit pas elle non plus être dépourvue d'effet sur le nombre de postes d'enseignant.

A la rentrée 2014, l'effectif probable dans le primaire sera en baisse de 577 élèves, après avoir été en baisse de 1 145 élèves en 2013 et de 512 élèves en 2012. Les effectifs du primaire sont ainsi passés de 30 633 élèves à 28 976 élèves, entre la rentrée 2011 et celle de 2013. Ils ne seront plus que 28 399 à la rentrée 2014. Depuis 2004, la perte de postes a été limitée à moins de 100, pour une diminution des effectifs de plus de 5 700.

Dans le secondaire, les effectifs de rentrée ont connu une baisse constante depuis quinze ans, qui s'est atténuée depuis 2012, sans disparaître totalement. Parallèlement, la réduction des postes mis à disposition a été beaucoup moins importante, de l'ordre de 400 ETP.

Les raisons comme par exemple, la multiplication des classes dites d'accompagnement et l'alimentation en postes d'enseignants dans les CJA et les CETAD, sur encadrés, ont fini par être mises en doute par l'Etat au vu des difficultés récurrentes.

Le vice-recteur en fonctions le constatait encore en janvier 2014 : « *L'absence également de prise en compte de l'éducation prioritaire tant sur le plan pédagogique que structurel, aboutit à rendre inacceptable la déperdition des moyens enseignants au regard des résultats en matière de lutte contre l'illettrisme (43% d'illettrisme) et contre les exclusions sociales et culturelles.* ».

Cela dit, le souci de la performance doit aussi inciter à la mise en place d'actions de remédiation scolaire ; cette donnée est également à prendre en compte au moment où le nombre de postes doit être ajusté.

Le dialogue de gestion, sur la base d'une information partagée et analysée de concert par la Polynésie et l'Etat, est l'outil idoine pour fixer le juste nombre de postes nécessaires à l'amélioration des performances du primaire.

A la rentrée 2014, le retrait des postes a touché, au terme du dialogue de gestion, 100 postes dans le primaire et 10 postes de soutien, soit au total 110 postes.

¹³⁶ Programme 140.

3.3.1.2.3. Des redéploiements d'effectif avant d'éventuels renforcements

De l'avis général, l'effort doit porter sur le primaire.

Le premier degré est la première cible où doivent se concentrer les efforts les plus importants avec, notamment, la scolarisation des moins de trois ans, des dispositifs innovants comme celui du "plus de maîtres que de classes dans les secteurs les plus difficiles", l'introduction d'une langue vivante obligatoire dès le CP, la redéfinition des missions de l'école maternelle et le renforcement des liens avec le collège, le degré d'efficacité de ceux-ci étant bien supérieur aux autres dépenses.

L'acquisition du socle commun des connaissances au terme de la scolarité élémentaire doit permettre d'atteindre le plus rapidement possible le niveau constaté en France métropolitaine et dans les DOM.

La réduction de l'écart de 40 points en français et en maths doit logiquement être placée au cœur de la problématique de la gestion du nombre de postes.

Dans les documents préparatoires au dialogue de gestion 2014, outre la diminution des « enseignants sans élèves », le redéploiement a été envisagé ainsi :

- renforcement des équipes de remplacement qui sont actuellement inférieures à la moyenne nationale (4,6% au lieu de 7,8%), difficilement mobilisables pour des remplacements dans les archipels éloignés ;
- renforcement du dispositif « plus de maîtres que de classes » ;
- renforcement des moyens du préélémentaire pour accueillir dès l'âge de deux ans, des enfants dans les zones défavorisées.

3.3.1.2.4. Des audits de performance des dispositifs de remédiation scolaire

Les initiatives en matière de remédiation ont été nombreuses et diverses. Un rapport de l'IGEN en 2007 l'avait relevé, en même temps qu'il avait souligné l'implication et la mobilisation des personnels pour « *inventer des réponses* ».

Cette profusion de réponses est toujours de mise : assouplissement de l'emploi du temps, groupes de soutien thématique, études dirigées, soutien durant les périodes scolaires. Dans presque tous les collèges, des expériences intéressantes sont menées. Mais force est aussi de constater que le suivi général des remédiations n'est pas satisfaisant et qu'il est toujours aussi difficile d'en rendre compte utilement, surtout lorsque les résultats ne progressent guère.

En revanche, les cours à l'école et au collège sont, dans l'ensemble, très classiques. Le rapport IGEN de 2007 notait, ce qui a depuis été confirmé par les différents IA-IPR disciplinaires, que les cours étaient trop magistraux, les progressions en spirale utilisant un fil rouge sont encore peu usitées en mathématiques, les programmes ne sont pas assez ouverts au collège aux réalités polynésiennes. Le travail en dehors de la classe n'est pas encouragé, hormis dans les classes d'examen.

En 2013, l'IGEN constatait qu'en dépit de l'écart inquiétant avec les résultats métropolitains, un certain progrès avait été enregistré dans la baisse relative du taux d'élèves en retard en CM2¹³⁷, confirmant au passage le diagnostic de « *vaste ZEP* » qui avait été posé en 2007.

¹³⁷ Qui se situait au niveau des écoles des réseaux ambition-réussite.

Face à cette situation à bien des égards alarmante, un inventaire suivi d'un audit des dispositifs de remédiation auraient l'avantage de rendre possible la mobilisation des financements disponibles pour les dispositifs les plus efficaces.

Ainsi, l'abandon de dispositifs qui obtiennent des résultats probants ne pourrait plus intervenir dans les mêmes conditions que celles qui ont conduit à la fin de l'expérience de renforcement du cycle deux (GS, CP, CE1).

Ce dispositif avait été mis en place en 2009 dans 9 circonscriptions et concernait 23% des élèves (10 écoles sur Tahiti, 22 dans les archipels éloignés). Il consistait à changer les pratiques, les adapter à chaque élève, et former les enseignants à ces nouvelles approches. Il visait principalement à améliorer les performances en français grâce à des maîtres surnuméraires (15) et une progression expertisée et contrôlée, allant du langage oral à la lecture puis à la production d'écrits.

L'amélioration sensible des résultats aux évaluations, la baisse des redoublements ont confirmé la qualité du programme de remédiation. Pour autant, la Polynésie n'a pas été en mesure de maintenir ce dispositif. Le dispositif a été abandonné dans les archipels éloignés, et ne subsiste plus que dans 10 écoles, toutes situées à Tahiti¹³⁸, jusqu'en juin 2014.

De même, le succès remporté par les écoles de Raiatea aux évaluations en français en 2012 et en 2014¹³⁹, n'a pas pour autant engendré une extension de la méthode à l'ensemble de la Polynésie. Ce succès doit être, sans aucun doute, mis en relation avec l'utilisation généralisée d'un manuel d'apprentissage de la lecture¹⁴⁰, méthode recommandée par les inspecteurs généraux depuis 2007. Malgré ces résultats, le procédé n'a été ni commenté officiellement, ni a fortiori étendu.

3.3.2. *Une rénovation de la gestion des ressources humaines*

3.3.2.1. *Une gestion rénovée des enseignants en service en Polynésie française*

3.3.2.1.1. *Une réorganisation du système d'affectation des enseignants du premier degré*

La réalité du fonctionnement du système éducatif a vu l'enracinement d'un système dual où l'école de la République, malgré ses efforts ne parvient pas à contribuer efficacement à la réussite de tous les élèves, qu'ils habitent un quartier résidentiel de l'agglomération de Papeete, les faubourgs de Faa'a ou les écarts de Papara, un atoll des Tuamotu ou une vallée des Marquises.

Dans le premier ensemble aux conditions de vie favorisées, les écoles, les collèges et les lycées obtiennent des résultats comparables aux résultats nationaux, avec le tropisme de concentration de l'élite scolaire dans un ou deux lycées de centre-ville de Papeete. De manière générale Les professeurs les plus expérimentés et les plus diplômés y enseignent. A l'inverse, les enseignants les moins expérimentés sont affectés dans les écoles et les établissements secondaires où se concentrent des élèves dont les parents appartiennent aux catégories sociales moins favorisées.

¹³⁸ Huahine a été abandonnée en 2013.

¹³⁹ 45,1 % pour l'ensemble de la Polynésie mais 66 % pour la circonscription Maupiti, Tahaa, Raiatea.

¹⁴⁰ Selon les préconisations de l'IEN de circonscription en réaction contre l'usage intempestif des photocopies.

Le ministère polynésien, en 2014, est conscient du problème, d'autant que, par ailleurs il est largement évoqué au niveau national. Il s'est fixé comme objectif de mettre à terme, les meilleurs professeurs face aux élèves les plus en difficultés.

Deux contraintes limitent cependant cette orientation.

Au niveau du primaire, la ressource enseignante, pour des raisons historiques, est encore largement sous-diplômée.

Ce corps a été recruté localement en majorité dans les années 70, souvent au niveau du brevet élémentaire. Depuis 10 ans, le niveau de qualification a sensiblement progressé. Les enseignants titulaires du seul brevet sont partis à la retraite, il n'en reste qu'une proportion de 13%, contre 31% en 2004 ; les enseignants en fonctions sont actuellement pour les trois-quarts titulaires du baccalauréat. Seuls 14% ont un diplôme de l'enseignement supérieur parmi lesquels, 7% ont une licence, et 7%, une maîtrise.

Une gestion dynamique des affectations est difficile à mettre en place, et les inflexions sont longues à se dessiner. L'affectation prioritaire des enseignants les plus diplômés dans les écoles où les élèves sont le plus en besoin est une réponse difficile mais possible au problème posé, à la condition toutefois que ces affectations interviennent dans le cadre d'un plan préétabli et d'un accompagnement, notamment lorsqu'il s'agit d'une primo-affectation en sortie d'école. A la rentrée 2014, les 25 premiers lauréats du concours de professeurs des écoles ont été affectés dans les archipels éloignés, ce qui constitue un incontestable progrès.

3.3.2.1.2. *Une gestion révisée des mises à disposition dans le secondaire*

Au niveau du secondaire, la rotation des enseignants touche 50% des postes. Les modalités qui encadrent la mise à disposition des enseignants et des personnels de direction sont donc de la toute première importance pour la performance du système éducatif.

Il n'est pas rare de voir dans les petits collèges des archipels des Tuamotu mais aussi sur l'île de Tahiti, une relève de professeurs du tiers à la moitié.

Les séjours sont de deux ans, renouvelables une fois. Ils suivent le régime du décret de 1996. Ce système présente l'avantage de ne pas figer le corps enseignants en permettant à intervalles réguliers un renouvellement des pratiques.

Le système se combine avec la présence de professeurs et d'enseignants natifs de Polynésie française qui ont choisi d'exercer chez eux. S'y ajoutent, dans des proportions importantes, des enseignants qui ont obtenu du ministère de l'Education nationale, le déplacement de leur centre d'intérêt moral et matériel (CIMM) en Polynésie française, et qui, de ce fait, ne sont plus soumis à la limitation de la durée de séjour du décret de 1996.

Le régime qui est ensuite appliqué pour les congés administratifs est celui du décret du 2 mars 1910. Le transfert des intérêts moraux et matériels en Polynésie est examiné tous les trois ans renouvelables sine die. Cette interprétation crée donc un régime spécifique de révision périodique du CIMM, à partir d'une justification qui prend comme référence un régime de congés administratifs spécifique, conforté par l'avis du Conseil d'Etat du 26 novembre 2004.

Une modernisation de la norme par un alignement sur le droit commun des agents publics serait source de simplification administrative, voire d'équité.

En second lieu, il faut étendre au secondaire, les réductions apportées depuis 2010 au nombre des contractuels dans le primaire où ceux-ci ne représentent plus que 3% des effectifs, soit environ 59 postes aux Marquises, Tuamotu, Australes, Gambier non encore pourvus par des titulaires. Le nombre des contractuels dans le système éducatif reste encore élevé dans le secondaire, 9,25% en 2013, bien qu'en baisse constante depuis 2010, où leur proportion était beaucoup trop importante, 17%. En 2013, ils ne sont plus que 186 au lieu des 345 de 2010.

Toutefois, les contraintes liées à l'absence de brigade de remplacement constituée par des TZR (titulaire en zone de remplacement) et à la dispersion géographique des élèves, participent sans doute à la nécessité de recourir aux contractuels sans cependant la justifier totalement à son niveau actuel. Cependant, la baisse des contractuels depuis 2010 a mis fin au recours beaucoup trop fréquent à des agents sous-qualifiés qui existait auparavant, notamment dans les archipels éloignés.

Des politiques de gestion des ressources humaines, aux effets non désirés sur la qualité de l'enseignement, ont laissé s'accroître la proportion des contractuels, au motif des difficultés de trouver des candidats pour servir dans les postes éloignés. Ainsi, une politique, dite de postes bloqués, a consisté à minorer la demande initiale d'emplois d'enseignants, pour ménager un important volant d'emplois contractuels, offrant ainsi à la collectivité la possibilité de recruter des personnes présentes sur le territoire sans les vraies qualifications requises. Cette politique a été dénoncée par le vice-rectorat depuis 2010. En 2012, 1613 dossiers ont été déposés pour 378 postes vacants, et 231 contractuels ont été encore recrutés.

3.3.2.1.2.1. La durée de séjour des enseignants

Pour permettre aux enseignants de donner leur pleine mesure, un allongement de la durée du séjour a déjà été préconisé dans des rapports de L'IGEN.

Les inspecteurs notaient à ce sujet en 2007, en prenant l'exemple des mathématiques, que la rotation trop rapide des enseignants était préjudiciable à la qualité de l'enseignement. Sans remettre en cause le principe d'une rotation propice à la fertilisation des expériences, la courte durée du séjour, 4 ans, à laquelle vient s'ajouter pour de nombreux enseignants, un changement de poste au bout de deux ans, voire d'un an, surtout quand l'établissement est très isolé, doit être remise en question.

D'après les inspecteurs généraux de l'Education nationale, « *un professeur est adapté aux méthodes et aux spécificités de la Polynésie française après deux ans ; avec la durée de séjour actuelle, l'expérience acquise ne peut être réinvestie que pendant deux ans au maximum* », et sous réserve qu'aucun changement de poste n'est fragmenté le séjour.

De plus, les inconvénients liés à la courte durée du séjour sont aggravés par les conditions dans lesquelles s'effectue leur départ. De telles conditions ne mettent pas les enseignants en mesure de communiquer l'expérience acquise durant leur séjour.

L'allongement de la mise à disposition à trois ans renouvelable une fois, ainsi que l'organisation d'un moment d'échange d'expériences permettraient sans doute de répondre aux reproches fondés adressés aux modalités actuelles.

3.3.2.1.2.2. *Les modalités de recrutement des enseignants*

« *Recruter des enseignants pour la Polynésie française nécessite une approche RH approfondie et spécifique, or la fragmentation des responsabilités dans ce domaine conduit à mener une politique de recrutement qui s'apparente plus à un colin-maillard perpétuel qu'à une saine gestion des ressources humaines.* », telle était l'opinion du vice-recteur en janvier 2014.

En effet, deux points méritent d'être renforcés.

En premier lieu, le nombre des postes à profils doit être révisé afin de bien souligner les spécificités de certains établissements de Papeete ou l'isolement ailleurs de certains autres postes.

En second lieu, l'appel à candidatures reste peu explicite des conditions particulières de l'enseignement en Polynésie française, outre le fait qu'un droit de regard de la Polynésie française sur les mises à dispositions gratuites ne peut lui être contesté dans le cadre du partenariat sur lequel repose le système éducatif de la Polynésie française.

Pour certains postes dans les collèges isolés, pour certaines disciplines en tension (musique, art, allemand, etc...), une adaptation de la monovalence pourrait être une condition du recrutement.

Il s'agirait d'étendre à tous les professeurs du secondaire en service en Polynésie française, dans les collèges des archipels éloignés où les possibilités d'un service complet sont très difficiles à organiser, ou dans des disciplines à option mobilisant peu d'élèves, la bivalence des professeurs des lycées professionnels.

L'acceptation de cette particularité deviendrait ainsi une condition du recrutement pour une mise à disposition en Polynésie française.

3.3.2.2. *Un renforcement de l'efficacité de la formation des maîtres*

3.3.2.2.1. *La formation initiale*

La formation des enseignants du primaire a longtemps reposé sur un système spécifique à la Polynésie, qui a consisté à faire coexister une Ecole Normale d'instituteurs et un Institut de formation des maîtres (IUFM).

Cette organisation de la formation initiale a eu pour effet de faire perdurer un corps d'instituteurs issus d'un recrutement du niveau du baccalauréat et une formation à l'Ecole normale, bien plus longtemps qu'en métropole où leur fermeture est intervenue en 1992. Ce système a subsisté jusqu'en 2005, au motif qu'il fallait mettre fin à la trop nombreuse présence de maîtres-auxiliaires, encore moins qualifiés, devant les élèves.

Puis, après avoir considéré qu'un IUFM ne se justifiait pas en Polynésie au moment de la publication de la loi Jospin, la collectivité a, quelques années plus tard, en 2003, réclamé l'implantation d'un IUFM à l'université sous la pression des enseignants désireux d'obtenir le nouveau statut de professeur des écoles, seulement accessible avec un bac+5 obtenu dans un IUFM à l'université.

La formation initiale des enseignants du primaire a connu un premier alignement, d'abord, dans le cadre de l'université du Pacifique, puis en 2009 dans le cadre d'une école interne de l'université de la Polynésie française.

Toutefois, cet alignement ne concerne pas encore le niveau de recrutement. Un accès dérogatoire au statut de professeur des écoles a été aménagé par décret¹⁴¹, les enseignants étant formés à l'IUFM, et l'article 13 de ce décret maintenant jusqu'à la session 2015 incluse, les conditions de recrutement au niveau de la licence au lieu du master désormais exigé ailleurs.

En outre, le concours de recrutement est académique et alimente un corps spécifique dédié à l'enseignement en Polynésie française. Le concours comprend des épreuves spécifiques : reo ma'ohi, histoire-géographie de la Polynésie. L'admission est effectuée par examen du dossier et tests d'admission.

Les résultats au concours de recrutement de professeur des écoles sont de moins en moins satisfaisants. Depuis, 2010, le nombre d'admis est en effet resté en deçà du nombre de postes mis au concours. En 2011, 38 admis pour 67 postes, en 2012, 21 pour 30 et en 2013, 30 pour 35.

De nouvelles modalités de recrutement et de formation des maîtres ont été instaurées par la loi PEILLON en 2013. Cette loi instaure les Écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE), destinées aux enseignants du primaire et du secondaire, chargées de la nouvelle formation professionnelle des enseignants et de l'ensemble des professionnels de l'éducation. Ces établissements, intégrés à l'université, ont pour mission de donner une formation à la fois théorique et pratique aux élèves et aux stagiaires, leur permettant d'entrer progressivement dans le métier d'enseignant et d'acquérir une culture commune.

Les exigences d'amélioration des résultats scolaires passent selon les experts consultés, par une amélioration du niveau général des enseignants du primaire.

Si par attrition naturelle, les enseignants les moins bien formés, vont bientôt sortir de l'activité, un effort de mise à niveau des conditions de recrutement doit compléter ce mouvement, sous peine de faire perdurer les conditions objectives des difficultés signalées. La « mastérisation » ne doit pas être plus longtemps différée.

Concernant la formation des professeurs, elle est assurée dans des conditions du droit commun à l'ESPE nouvellement créée, comme elle l'était auparavant à l'IUFM.

Depuis 2010, des préparations sont organisées à l'université au sein des masters.

Les résultats aux concours nationaux, public ou privé, sont modestes. Les taux de réussite varient de 5 à 19% et sont en moyenne d'environ 10%. Depuis 2009, il n'y a eu par exemple, aucun lauréat à l'agrégation ; 33 au CAPES externe et 14 au CAPES interne, toutes disciplines confondues.

S'ajoutent, en 2010, 2 inspecteurs de l'éducation nationale (premier degré), un IA-IPR et cinq personnels de direction (principal ou proviseur).

L'affectation des stagiaires a posé, notamment pour la promotion 2011-2012, un problème de principe : la réussite à un concours national n'emportait aucune garantie d'affectation du stagiaire en Polynésie française, sauf avis motivé du vice-recteur.

Le vice-recteur en 2011 avait considéré qu'il était préférable de faire effectuer le stage hors de Polynésie française. Un contentieux a opposé les stagiaires, soutenus par le ministre polynésien alors en fonctions, ce dernier, y voyant une ingérence dans les prérogatives de gestion reconnue à la Polynésie française.

Ce conflit a finalement été tranché par un arrêt de la Cour d'appel administrative de Paris du 12 novembre 2012 qui a rappelé les principes applicables aux fonctionnaires stagiaires et la compétence l'Etat, de manière exclusive, sur la gestion de tous ses agents, titulaires ou contractuels.

¹⁴¹ Décret n° 2009-917 du 28 juillet portant modification du décret du 1^{er} août 1990 relatif au statut particulier des professeurs des écoles.

Une solution d'apaisement a été trouvée par le ministère de l'Education nationale en 2013, consistant à affecter les stagiaires sur les postes vacants en Polynésie française.

Pour autant, nul droit exorbitant¹⁴² n'a été officiellement reconnu pour une question qui touche à l'égalité de traitement de tous les stagiaires placés dans des conditions similaires pour lesquels, quel que soit le statut de la collectivité, l'Etat est bien le seul appelé à poser les règles.

3.3.2.2.2. *La formation continue*

La question est essentielle dans l'enseignement primaire où le recrutement des enseignants s'effectue, encore à ce jour, dans des conditions dérogatoires.

Or, les résultats aux concours internes, le manque récurrent de qualifications spécialisées dans le primaire, sont les symptômes des insuffisances de la formation continue des enseignants.

Cette constatation vaut surtout pour l'enseignement public, car l'enseignement privé a mis en place des plans de qualification et de préparation au concours destinés aux maîtres non titulaires, qui ont reçu l'aval technique de l'inspection pédagogique. Dans l'enseignement primaire public où le besoin est aussi fort, en revanche, les formations qualifiantes ont été des plus réduites et depuis trois ans, il n'en existe plus.

Au niveau du secondaire, les plans de formation sont élaborés sans le concours direct des inspecteurs pédagogiques dans le cadre d'une Mission de Coordination Pédagogique (MCP). Les rapports de l'inspection pédagogique ont dressé un tableau alarmant du fonctionnement de la formation continue dans le secondaire, en prenant pour référence les inspections des enseignants menées durant les années 2011/2012 et 2012/2013.

Ont été dans l'ensemble dénombrés 220 stages d'une durée moyenne de deux jours suivis par une vingtaine de stagiaires. Ces stages, contrairement à la volonté exprimée par le ministre polynésien, ne prennent que modérément en compte la priorité du ministre, c'est-à-dire acquérir les compétences pour passer d'un enseignement centré sur les contenus à un enseignement prioritairement centré sur les élèves.

Ni la réforme des lycées, ni le socle de compétence, qui ont été les grands sujets techniques de la période depuis 2004, n'ont été un sujet majeur pour la MCP. Ces stages sont conduits dans une approche plaçant l'élève en marge des apprentissages.

Le système ne fonctionne pas correctement. La raison en est simple. Seuls les IA/IPR sont habilités à inspecter les enseignants afin de pouvoir analyser leurs pratiques, en les situant par rapport aux attentes. La MCP ne peut s'y substituer. Et pourtant, c'est la MCP dont le travail sur le terrain n'a pas de réalité, qui, de surcroît sans aucune concertation, décide des orientations et des formes de la formation.

La Polynésie française a certes pris des initiatives, notamment en anglais où une cellule pédagogique de quatre membres placée sous l'autorité d'un IEN, a été chargée de la formation des maîtres et fournit des outils considérés comme intéressants par le rapport de l'IGEN de 2013. De bons résultats ont aussi été relevés dans la diffusion de l'enseignement grâce aux TIC.

¹⁴² BO n°16 du 28 avril 2012.

Néanmoins, il est urgent de repenser la formation continue des enseignants, en restaurant l'action déterminante des inspecteurs pédagogiques. Cette question paraît essentielle pour combler rapidement les retards de la Polynésie française, en matière de formation des maitres.

C'est par exemple le cas en matière d'enseignements spécialisés, où les 75 enseignants en poste ont tous été recrutés en métropole, faute de compétences disponibles en Polynésie. De fait, peu de polynésiens ont obtenu la qualification professionnelle ; seulement 5% possède un certificat d'aptitude pour l'adaptation et l'intégration scolaire (CAPSAI) ou un certificat pour la scolarisation des enfants en situation de handicap (CAPA-SH).

3.3.3. Le desserrement des déterminismes sociaux, condition de la réussite de tous les élèves

Pour atteindre ou tendre vers l'objectif central de la Charte, la réussite de tous les élèves, il convient de desserrer les déterminismes sociaux et culturels, au centre des évolutions requises du système éducatif polynésien.

La réussite de tous les élèves est à ce prix et le chemin que la Polynésie française doit parcourir, de ce point de vue, est encore très long.

A cet égard, les déclarations du ministre de l'Education de la Polynésie et celles du vice-recteur convergent. Le premier le reconnaît comme son souci majeur. Le second l'exprime tout autant en soulignant qu'en Polynésie française, fonctionne une sélection draconienne réussie par une minorité dans la voie générale et technologique. Une majorité est orientée vers la voie professionnelle et échoue bien souvent, indépendamment des possibilités de plus en plus rares d'emplois à l'issue des filières suivies. Ces observations valent également s'agissant des enseignements post bac : peu de succès et de toute façon peu d'emplois.

Les objectifs que s'est assignée la Polynésie française dans la charte de l'Education, suppose donc une véritable révolution de l'orientation pour qu'en 2022, ils aient une chance d'être atteints.

Cela n'est envisageable que si au préalable, de façon urgente, les déterminismes socio-économiques mais aussi culturels sont desserrés au moyen de politiques publiques puissantes et volontaristes.

3.3.3.1. La lutte contre les déterminismes sociaux

3.3.3.1.1. La remédiation scolaire, condition de la réussite de tous les élèves

Le nombre d'élèves qui se trouve en situation d'échec scolaire est très élevé, et ce, que cet échec soit patent ou potentiel si on rapproche le diplôme obtenu des débouchés concrets et valorisants qu'il autorise. Ce dernier aspect est, en effet, de moins en moins négligeable eu égard à l'évolution de l'emploi et des qualifications demandées.

Le système éducatif polynésien requiert une augmentation très forte des remédiations mises en œuvre pour lutter contre l'échec scolaire.

Cela passe d'abord par la formulation d'une stratégie claire, lisible et susceptible d'être évaluée, à laquelle, l'Etat se dit prêt à participer pour peu qu'elle réponde aux critères de lisibilité et de clarté exigés dans tous les autres territoires de la République.

Le nombre de mise en place de classes pilotes et d'expérimentations conduites ces dernières années a été élevé. Ces initiatives ont peut-être été bénéfiques, mais aucun résultat d'ensemble n'a pu être vraiment mesuré faute d'un suivi centralisé performant. Cette relative profusion de dispositifs n'a en tout cas manifestement pas débouché sur des améliorations sensibles.

En matière de prise en compte de la difficulté scolaire en lien avec un contexte socio-économique défavorable, la Polynésie française n'a pas correctement mis en œuvre la politique dérogatoire des ZEP.

Il n'existait, avant la réforme de l'éducation prioritaire, qu'une seule ZEP à Faa'a, au collège et au lycée professionnel, au statut d'ailleurs mal défini¹⁴³, cette ZEP n'ayant jamais fait l'objet des déclarations et des démarches spéciales auprès de l'Etat. Pour autant, dans l'allocation des moyens, elle était bien une ZEP à part entière¹⁴⁴.

La méthode qui a le plus souvent prévalu est critiquable : les situations sociales dégradées en Polynésie ont été prises en compte dans l'allocation des moyens d'enseignement de manière informelle, sur une base essentiellement déclarative de mise en œuvre de dispositifs de remédiation adaptés.

Or, l'éducation en Polynésie française s'apparente à une vaste ZEP, ce qui avait aussi été remarqué dès 2007 dans des rapports officiels. Pour autant, faute de méthode et de formalisme, ce constat n'a pas déclenché la mise en œuvre ordonnée d'une stratégie de remédiation, identifiable et évaluable.

En 2013, la Polynésie française a tenté de s'inscrire dans la politique nationale de relance de l'éducation prioritaire. Elle a demandé sur la base de critères sociaux que 12 réseaux REP+ soient reconnus afin d'obtenir les moyens supplémentaires correspondants.

Ces réseaux comprennent des écoles maternelles, primaires, des collèges, des SEGPA, des lycées, et incluent aussi des CETAD et des internats. Ils touchent 23% de la population scolaire du primaire et du secondaire. Conformément à la méthodologie nationale, un cadre de référence a été bâti axé sur l'amélioration des performances, le soutien à l'exercice de la parentalité à l'école, et la lutte contre le décrochage scolaire. Un groupe territorial a été constitué autour d'un IA IPR, et une formation continue renforcée est prévue pour les enseignants.

Faute d'avoir pu définir une politique de remédiation plus précise s'appuyant notamment sur des outils et des dispositifs répertoriés et éprouvés, la collectivité de la Polynésie française n'est pourtant pas sûre d'obtenir les financements qu'elle espérait dès 2014¹⁴⁵.

Tout au plus, il est envisagé de reconnaître à la rentrée 2014 un REP+ à Faa'a, cette participation de l'Etat n'étant par ailleurs pas exclusive de financements complémentaires apportés par la Polynésie française, et d'approfondir en vue de la rentrée 2015, les projets concernant 11 nouveaux REP situés sur tous les archipels de la Polynésie : à Taonoa, Papara, Taravao, Mahina, Afareaitu (Moorea), Huahine, Hao, Rangiroa, Makemo, Atuona (Hiva Oa), Tubuai.

¹⁴³ Arrêté n° 2110 MEE du 22 mai 1991 portant création d'une ZEP sur la commune de Faa'a.

¹⁴⁴ Impliquant le versement de la prime afférente au service en ZEP aux enseignants affectés à Faa'a.

¹⁴⁵ Déclaration du vice-recteur du 26 avril 2014.

3.3.3.1.2. *Le développement de politiques d'accompagnements appropriés au contexte polynésien*

Agir pour améliorer l'environnement de l'élève et de l'école est, dans la situation particulière de la Polynésie, un levier de progrès évident.

Les résultats du système scolaire sont, en effet, corrélés à l'existence d'une séparation ou non de l'élève avec sa famille, et de son caractère plus ou moins précoce. Ce facteur reste déterminant dans la réussite scolaire.

En matière de scolarité hors du noyau familial, il n'existe cependant aucune doctrine en Polynésie française.

Beaucoup pensent qu'elle intervient trop tôt, et qu'elle n'est pas suffisamment accompagnée par des éducateurs spécialisés.

En lieu et place officient des maîtres d'internat, non formés à l'élaboration de projets éducatifs de l'interne en dehors du temps scolaire. Les conditions des hébergements dans des locaux en majorité vétustes, et parfois ne répondant pas aux normes de sécurité et d'hygiène, ne contribuent évidemment pas non plus aux réussites.

Ces séparations ont lieu très tôt, parfois en primaire pour quelques élèves de moins de 10 ans aux Marquises, à Atuona, par exemple. Le plus fréquemment, cette séparation survient à l'entrée du collège, vers 11 à 13 ans. Des stratégies d'évitement tentent de contourner la séparation, en choisissant délibérément des filières spéciales de type classe de perfectionnement ou CJA, voire tout simplement en quittant l'école.

Face à ces situations, la fixation d'un âge-cible, en deçà duquel la séparation est impossible pourrait donner une base à la gestion des moyens d'enseignement. L'âge de 14 ans (ou la fin de cinquième), pourrait servir à cette fin. Un nouveau déploiement des classes pourrait dès lors être envisagé et priorisé.

La succession des cycles CM2- sixième - cinquième près du domicile ; quatrième - troisième dans le collège du chef-lieu de l'archipel ou dans un CJA CED ou dans des classes spécialisées, présente à cet égard, par rapport aux difficultés rencontrées un déploiement qui paraît plus favorable.

Ce déploiement, par ouverture-fermeture de classes, devrait, compte tenu des progrès de l'Ecole Numérique, être combiné avec toutes les alternatives offertes par la technologie au service de l'Education : téléenseignement, cours du CNED, organisation de classes virtuelles.

La lutte contre les déterminismes socio-culturels implique aussi une amélioration résolue de l'orientation scolaire. Celle-ci suppose avant tout une mise à disposition de l'information utile sur les filières et les débouchés du système éducatif. Cette action doit être entreprise au plus tôt dans le système scolaire, et en Polynésie française, débiter dès l'école primaire à l'intention des parents.

De sorte que les difficultés scolaires, parfois attribuées trop rapidement à un éloignement culturel de l'école et de ses exigences en matière de production d'écrits dans une civilisation tournée vers l'oralité, reçoivent une réponse forte et adaptée. Celle-ci commence par une valorisation de l'école qui doit être portée par toute la société polynésienne, à commencer par ses élites politiques et culturelles.

3.3.3.1.3. *Accorder une priorité budgétaire à l'éducation*

La lutte contre les déterminismes sociaux et culturels passe aussi par des choix budgétaires plus forts en faveur de politiques publiques directement en lien avec l'environnement de l'école.

La Polynésie française, pour atteindre les objectifs qu'elle s'est elle-même fixée en matière d'éducation, doit traduire ceux-ci en termes de priorité budgétaire, identifiable.

L'incidence de l'appartenance à des catégories sociales défavorisées est particulièrement forte en Polynésie française. Elle dicte presque inexorablement le destin scolaire des élèves.

Les efforts budgétaires de la Polynésie ne parviennent pas à inverser cette tendance.

En termes de bourses scolaires, l'effort budgétaire moyen est de l'ordre de 800 Millions de F CFP par an. Mais, par rapport à la situation sociale de la Polynésie française, ce montant reste insuffisant pour contribuer efficacement à deserrer la contrainte sociale.

De même, l'effort conséquent, et soutenu par l'Etat, en matière de transport ne saurait être réduit en volume budgétaire, même si des redéploiements internes et des ajustements sont souhaitables.

Ainsi, la Polynésie française pourrait très utilement revenir sur le train d'économie décidé en matière de fréquence de retour des élèves des îles éloignées, en compensant ce rétablissement de dépense par des économies accrues sur les marchés de transports terrestres, et sur les affrètements maritimes, notamment ceux assurés par la flotille administrative (facturation du carburant en sus du coût de la prestation depuis 2012, coût 47 M F CFP).

En janvier 2014, le vice-recteur a constaté, avec justesse, que *« les inégalités socio culturelles ne sont pas combattues par une dynamique d'investissement tant humain que budgétaire qui permettrait par la mise en place d'une politique d'éducation prioritaire ambitieuse, de combler les écarts immenses entre d'une part l'enseignement public et d'autre part l'enseignement privé, et entre les enfants nés dans les classes socio culturelles aisées et les enfants issus des îles éloignées ainsi que ceux des zones urbaines et périurbaines très défavorisées »*.

Il convient à ce sujet de bien noter que le levier de la remédiation scolaire n'a jamais fait l'objet d'une évaluation précise et partagée qui aurait permis de considérer la situation avec détermination et mesure. Cette difficulté relève sans aucun doute de la responsabilité de la Polynésie française, en charge de la politique scolaire. Mais, selon le vice-recteur, en janvier 2014, *« le Vice Rectorat non plus n'est pas exempt de responsabilité à ce sujet, durant ces vingt années, son rôle ayant trop souvent oscillé entre celui d'un simple guichetier payeur ou celui d'un spectateur passif en matière de pédagogie et de réussite des élèves. »*

Par ailleurs, il y aurait avantage à faire dans les trois ans, un bilan de la rénovation des CJA et des CETAD décidée en 2013 par la Polynésie française, en application de la Charte de l'Education qui persiste à y voir un moyen efficace et adapté d'éducation justifiant les dépenses budgétaires qui y sont consacrées.

Cette rénovation des programmes et des exigences de niveau, pour restaurer l'image de cette méthode spéciale d'enseignement, doit si elle est probante déboucher sur des résultats nettement améliorés, non seulement en termes de réussite au CAP-D, mais aussi en termes d'emploi ou de poursuite de scolarité dans les filières classiques. Dans le cas contraire, une réorganisation des entités CJA-CETAD serait préférable, plutôt que d'encourir définitivement la qualification péjorative de « filière de relégation ».

3.3.3.2. Une carte des formations rénovée

En termes de formation, le téléenseignement et l'école numérique présentent pour la Polynésie française, une chance qu'elle doit saisir dès que possible. En parallèle, une remise en question des formations qui sont dispensées en Polynésie doit permettre au système de gagner en efficacité.

Cette rénovation de la carte des formations doit s'appuyer sur une réflexion approfondie à propos des filières professionnelles à privilégier, compte tenu des évolutions prévisibles de l'emploi, et sur le degré de priorité à accorder à la filière générale.

3.3.3.2.1. Une restructuration de la voie professionnelle

En raison de la place réduite de la formation professionnelle et de l'absence d'apprentissage, la voie professionnelle est presque entièrement monopolisée par le système éducatif.

La réforme de la voie professionnelle s'est traduite en Polynésie française par le développement mal maîtrisé des spécialisations qui a accompagné l'allongement des cursus.

Par ailleurs, alors que la réforme engageait à l'implantation de lycées des métiers grâce à un partenariat actif avec le monde économique, le développement de l'offre de formation est resté autocentré sur le monde enseignant.

Aucun équivalent au label « lycée des métiers »¹⁴⁶ n'a, par exemple, été imaginé par le système éducatif polynésien. En revanche, ont été mis en œuvre des bacs professionnels en trois ans et des CAP en deux ans qui ont multiplié les effectifs dans les filières professionnelles. De la sorte, aux élèves orientés dès la troisième dans cette voie, se joignent désormais des flux d'élèves plus importants en provenance des CETAD et des CAP.

Il a en effet été considéré que l'élévation du niveau de qualification, au demeurant souhaitable, impliquait la création de filières, alimentées en partie par de meilleurs taux de passage vers les premières d'adaptation. Il en a résulté un effet d'engorgement qui pour être évité a entraîné la création en priorité de places dans la voie professionnelle.

Ces filières ont en outre été créées dans le secteur tertiaire, sans lien avec la situation de l'emploi qui prévaut en Polynésie française depuis 2006, qui voit l'emploi tertiaire, notamment dans les organismes publics, décroître.

A la rentrée 2014, les capacités d'accueil en seconde professionnelle¹⁴⁷ dans les établissements publics étaient de 1071 places, mais 505 d'entre elles étaient offertes dans des spécialisations tertiaires, en particulier en « gestion-administration » où 240 places sont proposés.

De ce fait, les lauréats du baccalauréat professionnel ne trouvent pas d'offres suffisantes sur le marché de l'emploi au sortir du cycle secondaire. Ils poursuivent donc leurs études dans le supérieur dans des proportions importantes, soit dans les classes de BTS, dans le meilleur des cas, et plus généralement à l'université à laquelle leur cursus ne les prépare pas du tout et où ils échouent massivement.

¹⁴⁶ Articles D 335-1 du code de l'Éducation.

¹⁴⁷ Statistiques fournies par les services de la Polynésie – places offertes en seconde.

Une réorientation vers les filières où l'emploi reste plus accessible en Polynésie ou ailleurs, comme les filières de maintenance industrielle, du tourisme, de l'agriculture et de la pêche paraissent donc beaucoup plus en rapport avec les besoins de la Polynésie française et les axes sur lesquels elle entend fonder son développement (tourisme, agriculture, pêche).

Dans cette perspective, l'évolution de certains lycées professionnels vers un statut équivalent à un lycée des métiers doit être encouragée.

3.3.3.2.2. Conforter la filière générale

Depuis 2007, le nombre des élèves de collège qui n'intègrent pas le lycée d'enseignement général et technologique a augmenté.

L'augmentation de la proportion des bacs généraux par classe d'âge ne peut pas advenir dans un temps trop resserré, sauf à déprécier la valeur du diplôme. Elle doit au contraire résulter d'une amélioration générale du niveau moyen des élèves. Elle est par conséquent étroitement liée à la réussite du traitement de la difficulté scolaire dès le primaire afin d'augmenter le flux d'élèves s'orientant vers le lycée d'enseignement général et technologique.

Conforter la filière générale est devenu tout à fait indispensable. Sans une filière générale plus nombreuse, le vivier à partir duquel sont formées les élites de la Polynésie française reste trop étroit, et ne peut donc produire que de manière limitée.

Mais le rétablissement de la filière générale doit être progressif.

Il ne peut en aucun cas, semble-t-il, procéder d'un rééquilibrage mécanique et immédiat entre les filières. Une telle démarche conduirait à orienter vers la filière générale un nombre accru d'élèves, qui pour l'heure sont encore dépourvus des acquis nécessaires à la poursuite d'études générales. Une telle gestion de l'orientation n'aurait pour effet que d'abaisser considérablement le niveau de la filière générale.

La Polynésie française détient en outre l'autre clé nécessaire au renforcement de la filière générale depuis que sa compétence en matière éducative a été étendue aux classes post-bac par la loi organique du 27 février 2004.

Le développement des brevets de technicien supérieur (BTS) a longtemps été la réponse apportée à la poursuite d'études supérieures. De nombreux BTS ont ainsi été ouverts (environ 500 places). Mais très souvent, ces ouvertures n'ont pas été coordonnées avec l'offre de formation de l'université de la Polynésie française (UPF). De nombreux doublons en ont résulté, notamment dans le domaine de la gestion.

En outre, afin d'éviter les effets non désirés de la perversion des filières, particulièrement sensible en Polynésie, le traitement de la question des études post-bac doit être renouvelé.

Ce phénomène désigne l'inadéquation des prérequis des élèves pour aborder les études supérieures où ils sont inscrits. Il en est ainsi, par exemple, des bacheliers généraux qui s'orientent vers les BTS normalement ouverts en priorité aux bacheliers technologiques, ce qui aboutit à orienter vers l'université les bacheliers professionnels, sans emplois à la sortie des études secondaires, alors que ce sont les élèves qui y sont justement le moins bien préparés.

A ce jour, la perversion des filières n'est pas encore dominante, bien qu'elle soit déjà largement présente. Sur 564 bacheliers inscrits en 2012 à l'université : 290 venaient du Bac Général, 166 du Bac Technologique et 108 du Bac Professionnel. A la fin de la 1^{ère} année d'université, le taux de réussite des titulaires d'un bac pro ou technologique a seulement été voisin de 4%. Cette situation de mise en échec pose finalement problème à tout le système éducatif polynésien.

Le vice-recteur relevait que dans la promotion de bacheliers 2012, 782 ont réussi un bac technologique et 956, un bac professionnel, soit un total de 1738 élèves pour lesquels l'offre de formation post-bac n'était pas ajustée, et qu'au final, « *ces élèves pour la plupart n'ont pas trouvé de formation profilée pour eux.* »

La politique de l'éducation en Polynésie française exige désormais de façon urgente des réformes en profondeur de la gouvernance et de la gestion du système éducatif.

Annexes

Annexe 1 : bref historique du système éducatif en Polynésie française

Trois périodes sont à distinguer pour replacer le système éducatif dans une perspective historique.

1^{ère} période : une organisation spécifique sous l'autorité du Gouverneur (1842-1955)

Cette période est chronologiquement la plus longue. Elle dure plus d'un siècle.

Les grandes lois sur l'éducation ne s'appliquent qu'avec retard et sous réserve de fortes adaptations placées sous le contrôle du Gouverneur : la loi Guizot (1833) qui impose une école primaire par commune, les lois Ferry (1881-1882) sur la gratuité et la laïcité des programmes, la loi Zay du 9 août 1936 qui rend obligatoire l'instruction primaire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, âgés de 6 à 14 ans révolus.

1842 : le protectorat est établi ; l'enseignement est privé (protestant, puis catholique) ;

1848 : enseignement obligatoire jusqu'à 14 ans (loi 18 du code tahitien de l'Education) ;

1853-1860 : diverses lois d'amélioration de l'instruction publique et de réglementation des écoles libres ;

1880 : le gouverneur a tous les pouvoirs pour réglementer l'enseignement public et privé ;

1887 : arrêtés gubernatoriaux organisant l'instruction publique dans les établissements français de l'Océanie (EFO) ;

1897 : arrêté gubernatorial rendant obligatoire l'enseignement primaire dans toute l'étendue des EFO ;

1905 : création d'une école centrale à Papeete (formation des instituteurs) ;

1914 : arrêté gubernatorial réorganisant l'instruction publique dans les EFO ;

1953 : transformation du cours complémentaire en Collège Paul GAUGUIN.

2^{ème} période : le transfert de la compétence éducative au Territoire (1956 -1984)

Au début de cette période, l'autonomie interne reconnue aux Territoires d'outre-mer (TOM)¹⁴⁸ par la loi-cadre Defferre du 23 juin 1956 a été notablement réduite par une Ordonnance du 23 décembre 1958 (suppression des ministères, remplacement par un conseil de gouvernement).

Dans ce contexte général, la compétence en matière d'Education a néanmoins été partiellement transférée : le primaire (1957), puis le secondaire (1984), les programmes et les diplômes ainsi que l'enseignement supérieur restant du ressort de l'Etat.

¹⁴⁸ A laquelle appartient la Polynésie depuis 1946.

1959 : loi du 6 janvier 1959 rend obligatoire l'école jusqu'à 16 ans ;

1961 : sur demande de la Polynésie (APF), une loi de finances rectificative rétrocède à l'Etat le service de l'enseignement secondaire ; création du lycée Paul Gauguin ;

1965 : le baccalauréat peut être passé en Polynésie (1938 en Nouvelle –Calédonie) ;

1969 : création du corps des instituteurs CEAPF (fonctionnaire) et mise en extinction du corps des instituteurs du cadre territorial ;

1970 : création du vice-rectorat pour gérer les compétences de l'Etat ;

1971 : transfert aux communes de la compétence en matière de construction scolaires du primaire ;

1974-1975 : extension par décrets de la loi Debré de 1959 qui fixe les rapports de l'Etat avec les établissements scolaires de l'enseignement privé ;

1975 : création du service territorial du premier degré (public) ;

1978 : premier BTS au lycée du TAONE ;

1979 : création de l'école normale mixte d'instituteurs et convention Etat-Territoire sur les transports scolaires (17 mai 1979) ;

1980 : création des centres de jeunes adolescents (CJA), du centre des métiers d'art (CMA) et ouverture d'une classe préparatoire aux grandes écoles (CPGE) (lycée Gauguin) et d'un centre de formation des professeurs d'enseignement général des collèges (PEGC) ;

1981 : le tahitien, option au bac.

3^{ème} période : L'exercice autonome de la compétence scolaire par la Polynésie française (1984 à nos jours)

Cette période est marquée par une autonomie de plus en plus large reconnue à la Polynésie française. En matière d'éducation, cela se traduit par une imbrication croissante des responsabilités.

1984 : le nouveau statut prévoit la rétrocession au Territoire de la compétence sur le premier cycle du secondaire (collège) au 1er janvier 1986 et celui du deuxième cycle (lycée) au plus tard en 1990 ; les modalités de transferts sont fixées par une convention du 11 décembre 1985 : mise à disposition des biens meubles et immeubles, le versement annuel de dotations financières (fonctionnement et investissement) et la mise à disposition des enseignants et non enseignants ;

1987 : une modification à la loi statutaire accélère le transfert du deuxième cycle au 1er janvier 1988 ; une convention du 31 mars 1988 fixent les nouvelles modalités pour dix ans à compter de la rentrée 1988-1989 (26 août) ;

1987 : délibération du 29 janvier : tous les établissements du 1er cycle du secondaire deviennent des établissements publics territoriaux d'enseignement (EPTE) ; création de la direction des enseignements secondaires (DES), placée sous l'autorité des inspecteurs d'académie détachés, pour, en lieu et place du vice rectorat, contrôler les enseignements, définir les programmes, planifier et exercer la tutelle sur les EPTE ;

1987 : création de l'UPF (université française du Pacifique) par décret ;

1988 : convention générale n°88-6 du 31 mars qui prolonge la scolarité jusqu'à 16 ans à compter de 1992 ; délibération transformant tous les établissements public d'enseignement du secondaire en EPTE, et en dressant la cartographie ;

1991 : le tahitien, option au CAP BEP ;

1992 : première charte de l'Education : l'élève est au centre du système éducatif ; création de l'UIFM ;

1994 : licence de tahitien ;

1996 : loi organique du 12 avril confirme la charte mais insiste sur le renforcement des formations technologiques et techniques et des structures spécifiques (CETAD, CJA, MFR et CED) ; la Polynésie française peut organiser ses propres formations supérieures et l'enseignement du Tahitien concerne tous les cycles scolaires ;

1996 : arrêté n°768 CM du 19 juillet portant organisation des cycles des écoles primaires ; arrêté n°795 CM du 24 juillet portant organisation et fonctionnement des écoles publiques ; arrêté n°796 CM du 24 juillet portant règlement type des écoles maternelles et élémentaires publiques ; arrêté n°797 CM du 24 juillet fixant la durée hebdomadaire dans les écoles maternelles et élémentaires et répartition des horaires par discipline dans les écoles élémentaires ;

1998 : adoption à l'unanimité du bilan d'étape de la Charte (délibération n°98-06 APF) ;

1999 : création d'un diplôme territorial de niveau V CETAD, CJA et CMA ; convention Etat-Polynésie française du 19 juillet 1999 (valable 10 ans) qui succède à celle de 1988 ;

2000 : adoption du Code de l'Education, contenant des articles applicables en Polynésie française et correspondant à des compétences exercées par l'Etat ;

2001 : création de la DEP (préélémentaire, élémentaire, CJA) par délibération n°2001-160 APF du 11 septembre 2001 placé sous la direction d'un directeur nommé en conseil des ministres (arrêté n°1479 CM du 16 novembre 2001) ;

2003 : délibération n°2003-89 APF du 24 juin portant approbation des perspectives d'action, qui constitue une inflexion des axes de la Charte de 1992 : renforcement de l'enseignement du français et du tahitien ; réduction de la déscolarisation ; réduction des inégalités entre Tahiti et les îles ; restructuration de l'enseignement pédagogique ; développement de la Formation continue et professionnelle ;

2004 : loi organique du 27 février : post bac non universitaire devient de compétence Polynésie française (évaluation des charges selon procédure articles 59 à 65) ; les compétences communales sont rappelées : construction, entretien et fonctionnement du premier degré (article 43-1-5) ;

2006 : convention Etat-Polynésie française n° 6-06 relative aux modalités de participation de l'Etat à la rémunération des agents de la FPT exerçant des fonctions de surveillance dans les EPTE (durée indéterminée) ;

2007 : convention Etat-Polynésie française du 4 avril sur l'éducation, valable dix ans, dont l'article 21 prévoit une dotation globale de compensation (DGC) ;

2009 : convention particulière du 6 février prolongeant en 2009 les dotations de l'Etat au niveau de 2008 et 2007. Décret n° 2009-463 du 23 avril 2009 portant dissolution de l'UFM du Pacifique et création par décret n° 2009-465 du même jour de l'UIFM de la Polynésie française ;

2010-2013 : avenants financiers à la convention du 4 avril fixant les concours de l'Etat ;

Annexe 2 : les six axes directeurs du Projet Educatif Quadriennal (2011-2014)

Donner aux élèves les bases d'une éducation et d'une formation réussies en se fixant 4 objectifs opérationnels : faire acquérir les contenus du socle commun, à chacun des paliers de la scolarité obligatoire grâce à une prise en charge individualisée ; acquisition généralisée de la maîtrise du français, clé de l'acquisition du socle, développer la pratique des langues polynésiennes (niveau B1 en fin de scolarité obligatoire) grâce à cinq heures en maternelle, et à un programme complet axé sur la communication à l'école et au collège, amener les élèves au niveau A1 en anglais grâce à un enseignement débutant en CM2.

Donner à tous les élèves les moyens de s'insérer correctement dans la vie.

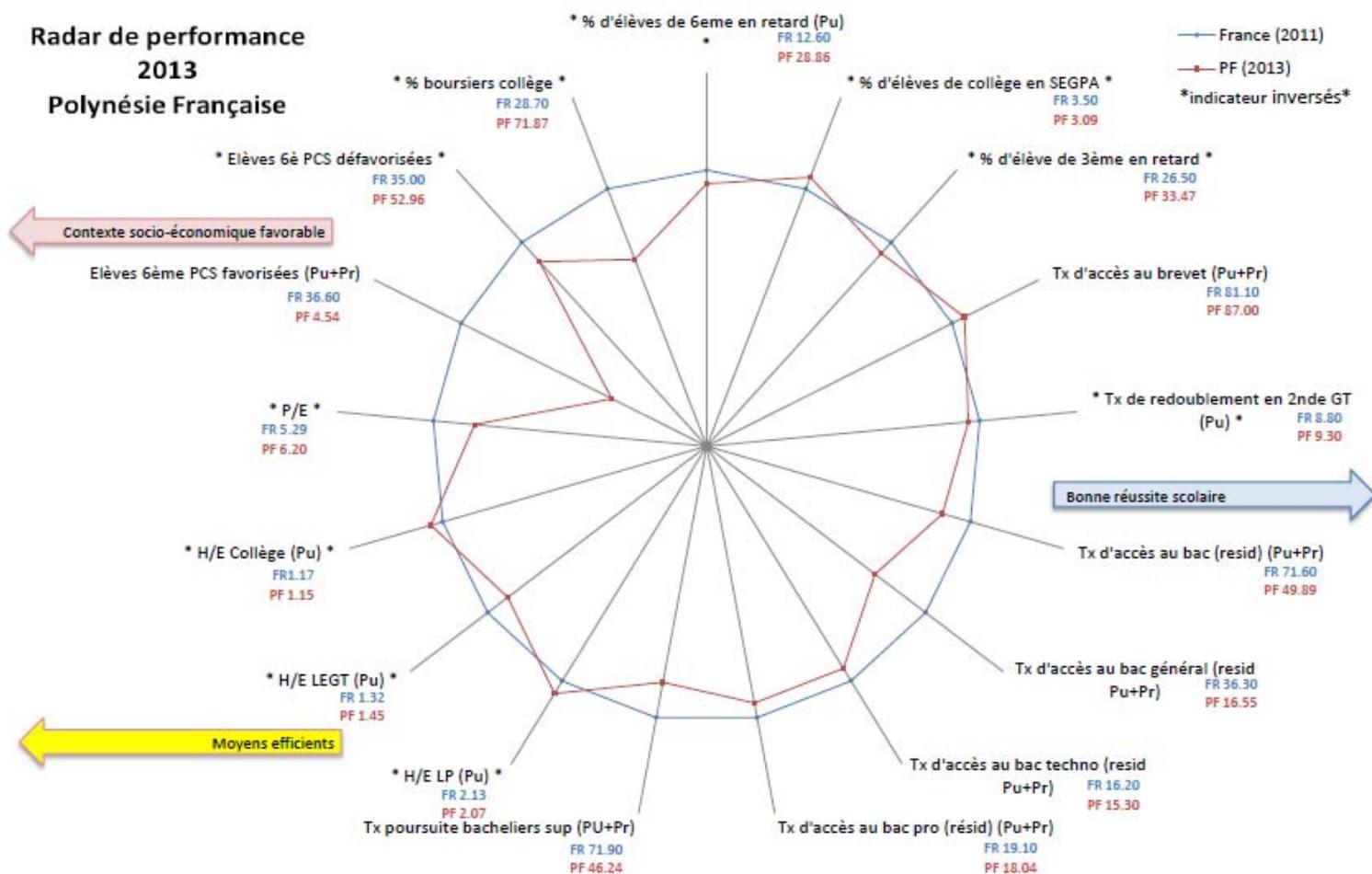
Développer un contexte de scolarisation répondant aux besoins de tous les élèves : une réglementation est adoptée pour rendre obligatoire l'accueil des élèves présentant un handicap, une cartographie des besoins pour l'implantation des unités pédagogiques d'intégration, un plan de rattrapage pour la mise aux normes et l'accessibilité des établissements, sont établis.

Accueillir les élèves dans un contexte favorable à la réussite, en particulier dans les internats (plan pluriannuel de rénovation ; programme de loisirs éducatifs en internat).

Améliorer le professionnalisme des personnels en développant la formation des néo-titulaires, des enseignants spécialisés ; en mutualisant les expériences et les compétences pour l'enseignement des programmes dans le cadre de la formation continue.

Améliorer le pilotage du système éducatif grâce au développement des projets d'établissement, des tableaux de bord et des indicateurs (logiciel BE1D).

Annexe 3 : Indicateurs second degré, radar de performance (source : ministère de l'éducation de Polynésie française)



Annexe 4 : suivi de cohorte de l'entrée au CP (période 95/96 à 01/02) à la réussite au Baccalauréat (Général, Technique et Professionnel) dans le cadre de l'enseignement public et privé (source : conseiller d'orientation DES)

	Entrée CP 95 - 96	Entrée 6 ^{ème} 2000	Evaluation 6 ^{ème} 00		Entrée lycée R 2004		Examens 2007 Bac GT 2007	Entrée CP 96 - 97	Entrée 6 ^{ème} 2001	Evaluation 6 ^{ème} 01		Entrée lycée R 2005		Bac GT 2008	Entrée CP 97 - 98	Entrée 6 ^{ème} 2002	Evaluation 6 ^{ème} 02		Entrée lycée R 2006		Bac GT 2009
			Fr	Mat	2GT	Pro				Fr	Mat	2GT	Pro				Fr	Mat	2GT	Pro	
Filles	2923	2739			1306	989	915	2772	2762			1352	966	1042	2703	2656			1363	980	955
Garçons	3281	2775	54,2	48,2	942	1029	675	3221	2901	55,3	51,2	1001	1059	679	3083	2846	48,4	47,2	1050	1093	688
Total	7204	5514			2248	2018	1590 22%	5993	5663			2353	2025	1721 28,7%	5786	5502			2413	2073	1643 28,4%
Total		-1690			4266 (-1248)				-330			4378 (-1285)			-284				4486 (-1016)		
							CAP 07							CAP 08							CAP 09
Total							168 2,33%							206 3,43%							173 3%
							Bac Pro 07							Bac Pro 08							Bac Pro 09
Filles														293							343
Garçons														257							311
Total							553 7,6%							550 9,1%							654 11,3%
							Tous bac 07							Tous bac 08							Tous bac 09
Filles														1335							1298
Garçons														936							999
Total							2143 29,7%							2271 37,8%							2297 39,7%

	Entrée CP 98 - 99	Entrée 6 ^{ème} 2003	Evaluation 6 ^{ème} 03		Entrée lycée R 2007		Bac GT 2010	Entrée CP 99 - 2000	Entrée 6 ^{ème} 2004	Evaluation 6 ^{ème} 04		Entrée lycée R 2008		Bac GT 2011	Entrée CP 00 - 2001	Entrée 6 ^{ème} 2005	Evaluation 6 ^{ème} 05		Entrée lycée R 2009		Bac GT 2012
			Fr	Mat	2GT	Pro				Fr	Mat	2GT	Pro				Fr	Mat	2GT	Pro	
Filles	2870	2683			1413	1016	994	2760	2561			1310	988	932		2553			1185	1069	977
Garçons	2989	2598	50	47,8	1070	1041	700	2913	2694	51	48,1	914	1167	706		2687	49,2	48,2	920	858	638
Total	5859	5281			2483	2057	1694 28,9%	5673	5255			2224	2155	1638 28,9%	5712	5240			2105	1927	1615 28,3%
Total		-578			4540 (-741)				-418			4379 (-876)			-472			4032 (-1208)			
							CAP 10							CAP 11							CAP 12
Total							185 3,1%							572 10%							704 12,3%
							Bac Pro 10							Bac Pro 11							Bac Pro 12
Filles							296							369							669
Garçons							304							396							660
Total							600 10,2%							765 13,5%							1329 23,3%
							Tous bac 10							Tous bac 11							Tous bac 12
Filles							1290							1301							1646
Garçons							1004							1102							1298
Total							2294 39,1%							2403 42,3%							2944 51,5%

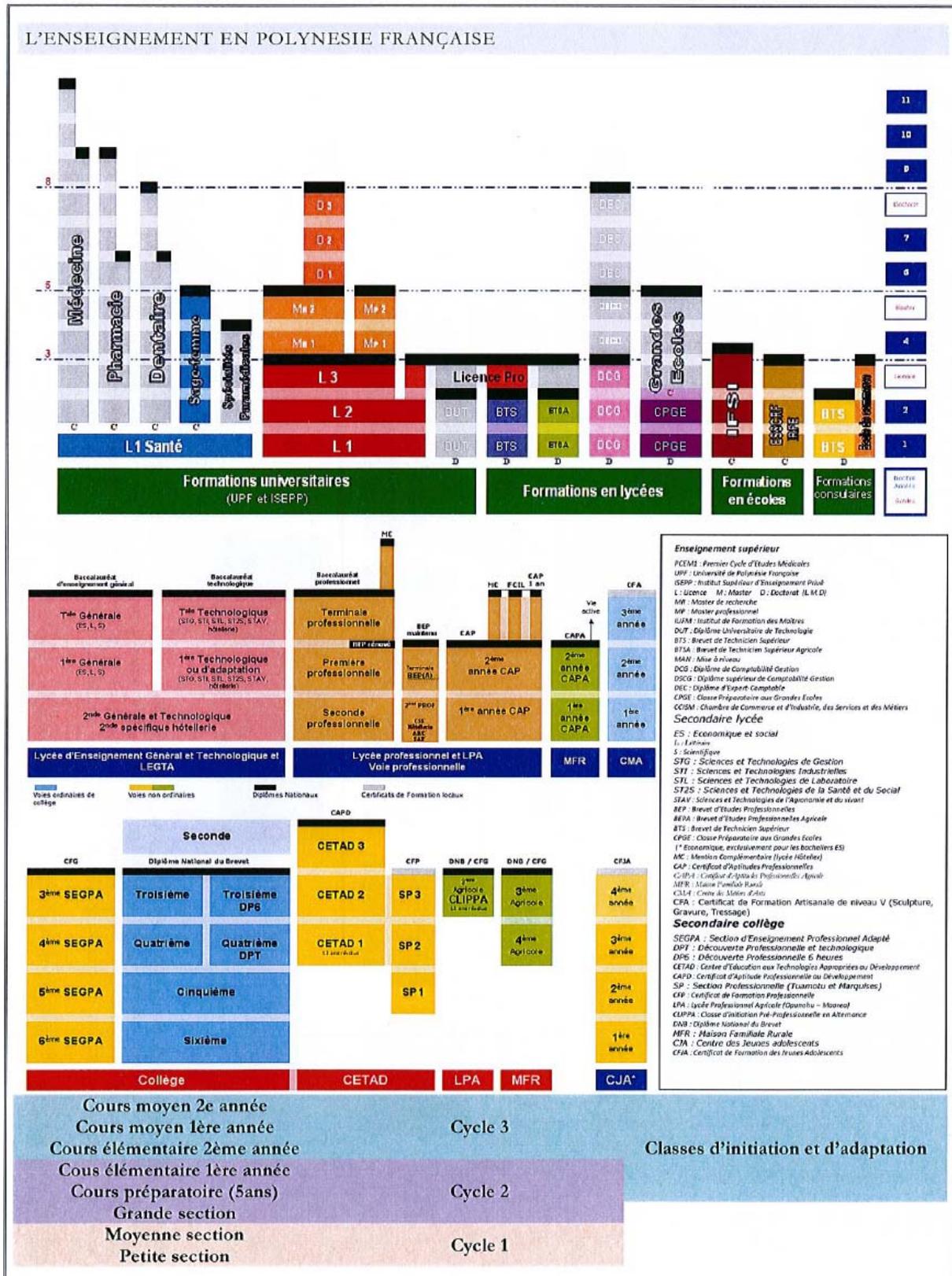
Annexe 5 : dispositif d'aide aux élèves en difficulté

Circonscriptions	Nombre d'élèves	Maîtres spécialisés	Ratio	Rééducateurs	Ratio	Psychologues scolaires	Ratio
Taiarapu Est	1275	3	265	1	478	1	1275
Taiarapu Ouest	814	2	254	1	305	1	814
CI Taiarapu	2089	5	261	2	392	2	1045
Rapa	69						
Raivavae	112	1	112				
Tubuaiti	372	1	372			1	
Rurutu	327	1	204	1	122		
Rimatara	146	1	146				
CI Australes	1026	4	160	1	122	1	1026
Pirae	1303	2	407	1	488	1	1303
Arue	1181	2	370	1	443	1	1181
C3 Arue Pirae	2484	4	388	2	465	2	1242
C4 Papeete	2895	8	226	3	362	3	965
C6 Tuamotu	2123	7	189	1	796	2	1061
Paea	1565	4	244				1565
Papara	1399	5	175			1	1399
Teva I Uta	1321	9	275	1		1	1321
C7 Paea Papara, Teva	4285	11	243	2	803	3	1428
C8 Faa'a	2196	9	152	3	275	3	732
Mahina	1481	4	231	2	278	2	740
Hitiaa O Te Ra	1206	4	188			1	1206
C9 Mahina Hitiaa	2687	8	209	2	504	3	895
C10 Moorea	2327	7	207	1	872	2	1163
C11 Punaauia	2312	6	241	2	433	2	1156
Raiatea	1271	4	198	1	477	1	1271
Tahaa	722	3	150	1	270	1	722
Maupiti	159						
C12 ISLV	2152	7	192	2	403	2	1076
Bora Bora	1424	4	222	1	534	1	1424
Huahine	899	3	140	1	337	1	899
C14 BBHU	2323	7	186	2	435	2	1161
Hiva Oa	196	1					
Tahuata	107						
Fatu Hiva	81						
Ua Pou	372	1					
Nuku Hiva	291	2					
Ua Huka	87						
C13 Marquises	1134	4	177	0	0	2	567
Total Ratio PF	30033	87	216	23	490	29	1035
<i>Total Ratio Tahiti</i>	<i>18948</i>	<i>51</i>	<i>232</i>	<i>16</i>	<i>444</i>	<i>18</i>	<i>1052</i>
C2 CJA	677	22	30			0,5	1354

Vert : encadrement défavorable

Rouge : encadrement favorable

Annexe 6 : cartographie des formations en Polynésie française



Réponse de Monsieur Gaston FLOSSE

Ancien président de la Polynésie française



TAHOERAA HUIRAATIRA

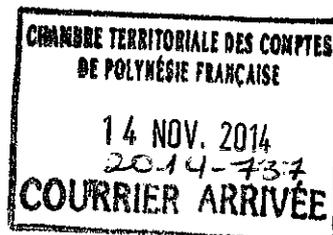
Le Président,

Papeete, le 14 novembre 2014

N° 10.11.14/PR/pr/it

à

**Monsieur le Président
de la Chambre territoriale des comptes**



Objet : Examen de la politique de l'éducation de la collectivité de la Polynésie française.

Réf. : Votre lettre n° 2014-496 du 14 octobre 2014 (politique de l'éducation).

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 14 octobre 2014, vous m'avez fait parvenir les observations, sous leur forme définitive, de la Chambre territoriale des comptes (CTC) et m'indiquez que j'ai la possibilité d'adresser au greffe de la chambre, dans un délai d'un mois, une réponse écrite.

A ce titre, j'ai l'honneur de porter à votre connaissance les observations suivantes :

J'avais eu l'occasion par courrier du 17 juillet 2014 de noter le fait que la première partie du rapport de la CTC n'appelait pas de remarques particulières dans la description des caractéristiques du système éducatif en Polynésie française.

Concernant la deuxième partie intitulée « un système en grande difficulté », j'avais fait observer que **le diagnostic réalisé par le ministère Polynésien en charge de l'éducation**, dans les mois qui ont suivi l'installation de mon gouvernement, était **conforme à celui effectué par la CTC**, à savoir :

- des résultats aux évaluations nettement en deçà des résultats nationaux,
- un système scolaire qui ne parvient pas à résoudre les difficultés posées par l'inégalité des conditions sociales des élèves et les problèmes de langue,
- et surtout un système qui produit beaucoup trop de sorties sans diplômes.

.../...

J'avais indiqué par ailleurs **ma convergence d'analyse quant aux préconisations de la CTC se rapportant – à la rénovation de la GRH** (formation, affectation prioritaire des enseignants les plus diplômés dans les écoles où les élèves ont le plus de besoin) – **à une allocation des moyens d'enseignement plus efficiente** (ajustement des moyens dans le primaire en réduisant l'effectif des enseignants qui n'enseignent pas) – **à une augmentation significative des remédiations mises en œuvre pour lutter contre l'échec scolaire** (éducation prioritaire notamment) – **à une rénovation de la carte des formations** (restructuration de la voie professionnelle, augmentation de la place de la filière générale, rationalisation de l'offre en STS).

C'est avec satisfaction que j'ai noté la reprise par la Chambre d'éléments d'analyse que j'avais eu l'occasion de vous faire parvenir après avoir pris connaissance du rapport provisoire. Au sujet de la place de **l'enseignement professionnel**, si le Pays partage l'objectif de renforcer la voie générale et technologique, ce dernier considère que cette évolution ne doit pas se faire au détriment de la voie professionnelle **dont la réduction de l'offre serait de nature à accroître le décrochage scolaire notamment dans les archipels**. Pour étayer cette analyse, j'avais fait observer à la Chambre le fait que le taux d'accès d'une classe d'âge au bac professionnel avec 18 % en Polynésie est inférieur à celui de métropole (19%). Ma satisfaction également, quant aux modifications apportées au sujet des CETAD dans le rapport définitif. La Chambre après avoir rappelé les observations de la collectivité de la Polynésie selon laquelle « la suppression des CETAD aurait des effets catastrophiques immédiats en terme de décrochage scolaire » conclut en ces termes **« en définitive, la Chambre considère qu'en tout état de cause, les CETAD ne doivent être ni supprimés, ni banalisés, ni marginalisés, mais cependant régulièrement évalués »**.

Dans le **domaine financier**, la CTC réitère dans son rapport définitif un point sur lequel, j'avais eu l'occasion de faire connaître mes réserves quant à l'analyse développée. La Chambre reconnaît que l'engagement financier annuel de l'Etat à hauteur de 1,2 milliard de F CFP (10 millions d'euros) prévu par la convention de 2007 pour le financement des investissements du second degré a été remis en cause unilatéralement par l'Etat. La chambre fait référence à l'article 72-2 de la constitution qui stipule « Tout transfert de compétence entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice... ». Assez curieusement **la CTC au lieu de s'étonner de ce désengagement de l'Etat se contente de noter que la Polynésie française aurait laissé s'installer un sous financement estimé à 20 milliards de F CFP** et conclut « ...au delà des écrits et des déclarations d'intention, l'éducation n'a jamais été dans les faits la priorité budgétaire de la collectivité ». Je réitère donc la remarque effectuée par mes soins suite au rapport provisoire qui reste d'actualité, à savoir que la Polynésie aurait souhaité vivement que la CTC complète son analyse afin d'être en mesure d'apprécier si le niveau de financement par l'Etat, en investissement notamment, s'avère conforme aux obligations de ce dernier (constitutionnelles et législatives).

Au niveau des préconisations, le rapporteur indique que le système de financement de l'Etat doit évoluer vers **une DGC hors masse salariale**, et les communes doivent obtenir selon la Chambre, la garantie de la collectivité centrale de financement en rapport avec les compétences exercées. La CTC préconise à cet effet la mise en place d'une DGC hors masse salariale, selon le principe d'une **« mise à disposition gratuite »**, dans la continuité des dispositions organisées par l'article 8 de la convention du 4 avril 2007.

.../...

Comme j'avais pu l'indiquer par mon courrier en date du 17 juillet 2014, une dotation globale forfaitaire, hors masse salariale, présenterait l'**avantage de sécuriser un financement chaque année remis en cause**, tout en laissant au Pays plus de latitude quant à l'utilisation des crédits.

Je me dois de rappeler, ce point n'ayant pas été mis en exergue par le rapporteur, que l'analyse des crédits délégués à la Polynésie française au titre de l'année 2014, met en évidence, une baisse unilatérale des crédits (fonctionnement et investissements) depuis 2007. La dotation (en CP) est ainsi passée de 27,9 millions d'euros à 17 millions (- 39 %) entre 2007 et 2014. Cette baisse de près de 40% doit être rapportée à celle des effectifs du second degré public qui dans le même temps n'a été que de 8,5 %.

Le sujet de la **gouvernance occupe une part importante du rapport** tant comme facteur de dysfonctionnement qu'au niveau des préconisations de la Chambre. Comme j'avais eu l'occasion de le signaler lors de la communication du rapport provisoire, je partage l'analyse selon laquelle, « la convention de 2007 n'a pas empêché que ne s'établissent des **relations « quasi antagonistes entre les services de la Polynésie française et ceux du vice-rectorat »**.

Je serais tenter d'ajouter, à l'expérience de ces dernières années, que les seules périodes d'« accalmies » dans les relations difficiles entre le vice-rectorat et le ministère en charge de l'éducation, correspondent à des périodes où le gouvernement du Pays a de fait renoncé à exercer ses prérogatives, laissant le champ libre au vice-rectorat d'imposer « sa politique éducative » avec en toile de fond un chantage, plus ou moins explicite aux moyens.

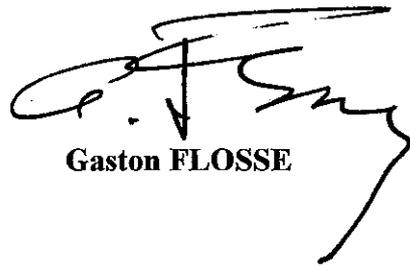
Le rapport de la CTC reproche, à juste titre, au Pays de manquer de vision stratégique en matière d'éducation, les différentes Chartes de l'Education se limitant à « la définition de grandes orientations ». Dans le cadre des échanges entre la Chambre et mon ministère, ce dernier avait fait parvenir à la CTC, le document d'orientation budgétaire 2013 (budget 2014). A cet effet, un gros travail avait été réalisé pour apporter aux élus de l'Assemblée de la Polynésie française, précisément ce complément stratégique qui faisait défaut. Ce document apportait à travers, la déclinaison des objectifs généraux, en objectifs opérationnels, un éclairage sur les leviers stratégiques privilégiés.

Pour répondre à cette difficulté « structurelle » entre le vice-rectorat et le ministère Polynésien en charge de l'éducation, **la Chambre préconise** la création d'un ensemble, intégrant les services du vice-rectorat et du ministère, placé sous une direction unique, sous l'autorité du ministre en charge de l'éducation en Polynésie française. Je confirme à cet égard, le fait que **la création d'un service unique sous l'autorité du ministre** présenterait de **nombreux avantages** : mise à disposition du pays de tous les systèmes d'information indispensables à un pilotage efficace du système éducatif, mise à disposition du Pays de l'ensemble des corps d'inspection du second degré, sans compter les gains de productivité au regard du coût du cloisonnement actuel, même si la fusion de la DEP et de la DES au sein d'une direction générale (DGEE) a déjà apporté un progrès significatif en terme de continuité pédagogique.

.../...

Concernant les corps d'inspection du second degré, la CTC s'attarde longuement sur le fait que les IPR rencontreraient parfois quelques difficultés à exercer la plénitude de leur mission, contrairement aux inspecteurs du premier degré (IEN). En réalité si l'expertise pédagogique des inspecteurs du premier degré trouve à s'articuler sans difficulté avec la compétence du Pays en matière de politique éducative, cela s'explique par le fait que ces derniers sont mis à disposition de la collectivité. Le rattachement des IA/IPR, à contrario au vice-rectorat, est en réalité la raison essentielle des difficultés rencontrées. Tout projet visant à rattacher les IEN du premier degré au vice-rectorat aurait des effets catastrophiques pour le pilotage du système éducatif de la Polynésie, en reproduisant au niveau du premier degré, à ce jour préservé, les dysfonctionnements relevés par la CTC.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



Gaston FLOSSE