

FRANCE

1) LE SYSTÈME ÉDUCATIF

a) L'enseignement préscolaire

En France, les enfants de 3 à 6 ans vont à l'*école maternelle* – une institution mixte tenant à la fois du jardin d'enfant et de la petite école – qui n'est pas obligatoire. Il s'agit d'une école publique, accueillant les enfants gratuitement toute la journée, et qui se divise en trois sections. Les enseignants sont des professeurs des écoles, formés aussi bien pour le préélémentaire que pour l'élémentaire.

b) Enseignement primaire et enseignement secondaire inférieur

En France, l'enseignement est obligatoire de 6 à 16 ans. Tous les enfants vont à l'*école primaire* de 6 à 11 ans. Cet enseignement du premier degré comprend cinq cours. L'école maternelle et l'école primaire forment une unité, l'*école élémentaire*, qui est divisée en trois cycles. Après l'école primaire, les écoliers français vont pendant 4 ans – donc jusqu'à l'âge de 15 ans – au *collège*, un établissement d'enseignement secondaire de base. La transition s'effectue sans examen particulier. Le premier cycle de l'enseignement secondaire uniformisé comprend les quatre classes de 6^{ème}, 5^{ème}, 4^{ème} et 3^{ème}. Tous les élèves reçoivent le même enseignement pendant ces 4 années, si bien que l'enseignement secondaire inférieur est souvent appelé « collège unique » (enseignement secondaire uniformisé). En fin de 3^{ème} les élèves passent un examen identique au niveau national et achèvent leur formation au collège avec le *brevet*. Cet examen est obligatoire pour tous les élèves, mais n'a aucune fonction qualifiante pour une profession future.

La formation dans un collège est divisée en deux cycles pédagogiques de 2 ans chacun : un cycle d'observation (constitué par les classes de 6^{ème} et de 5^{ème}) et un cycle d'orientation (qui comprend les classes de 4^{ème} et de 3^{ème}), subdivisé en filières générale et technologique.

Dans l'enseignement public, les parents sont généralement tenus d'inscrire leurs enfants au collège du secteur scolaire de leur domicile.

D'ordinaire, les élèves restent 4 ans au collège. Au bout de deux ans, ils peuvent toutefois opter pour des filières d'orientation professionnelle. Les élèves de 14 à 16 ans qui, au terme de la 5^{ème}, désirent bénéficier d'un cours d'orientation professionnelle peuvent soit opter pour les *classes préprofessionnelles de niveau* (C.P.P.N.) ou les *classes préparatoires à l'apprentissage* (C.P.A.). L'objectif des classes C.P.P.N. est d'aider les enfants âgés d'au moins 14 ans à opter pour une profession ; ce soutien se concrétise par des informations qui leurs sont fournies sur différentes spécialités professionnelles et l'opportunité de tester leurs aptitudes dans ces domaines. Les classes C.P.A. sont conçues pour les enfants de 14 à 15 ans qui ont déjà opté pour une profession. Ces élèves bénéficient d'un enseignement et d'une formation dispensés alternativement à l'école et en entreprise.

c) Enseignement secondaire supérieur

Ce n'est qu'au lycée, donc vers l'âge de 15 ans, que les élèves décident d'opter pour une formation professionnelle ou pour des études. Il existe trois filières : la filière générale, la filière technologique et la filière professionnelle.

- la filière générale : fréquentation d'un *lycée d'enseignement général*

Au lycée d'enseignement général, la scolarité est organisée sur trois ans (classes de seconde, première et terminale) dans le deuxième cycle d'enseignement du second degré. Ces lycées accueillent des élèves qui ont fréquenté un collège pendant quatre ans et les préparent au *baccalauréat général* de l'enseignement du second degré.

- filière technologique : fréquentation d'un *lycée d'enseignement technologique*

Ce lycée accueille lui aussi des élèves qui ont fréquenté un collège pendant quatre ans et les préparent à un *baccalauréat technologique* en trois ans.

Toutefois, la plupart des lycées proposent à la fois la voie générale et la voie technologique. Lors de la première année, les élèves reçoivent le même enseignement aux lycées d'enseignement général et technologique. Ceux qui désirent quitter l'école à la fin de la scolarité obligatoire de dix ans ne suivent donc que la première année du deuxième cycle du second degré (2nde). À l'issue de cette année scolaire, une distinction est opérée entre la voie générale et la voie technologique. Ce n'est donc qu'à la fin de la classe de 2nde qu'une forte spécialisation a lieu sous forme d'options prioritaires pouvant être sélectionnées parmi les disciplines proposées (choix entre trois séries générales qui conduisent au baccalauréat général et sept séries technologiques qui conduisent au baccalauréat technologique).

Les examens du baccalauréat sont des examens nationaux centralisés.

- la filière professionnelle : fréquentation d'un *lycée d'enseignement professionnel* (L.E.P.)

Le L.E.P. propose deux voies de formation et s'adresse :

- à des élèves sortis de 5^{ème} d'un collège, qui ont fréquenté la classe préprofessionnelle de niveau ou la classe préparatoire à l'apprentissage et qui sont âgés de 14 ans minimum ;
- à des élèves sortis de 3^{ème} d'un collège (c.-à-d. au bout de 4 ans d'école) et qui, au bout de 2 années supplémentaires dans le cadre d'une formation professionnelle générale à temps plein, veulent passer soit un *brevet d'études professionnelles* (B.E.P.), soit un *certificat d'aptitude professionnelle* (C.A.P.).

Le programme d'enseignement du L.E.P. conjugue des disciplines de formation générale, des matières pratiques et théoriques avec des stages de formation en entreprises. L'élève peut également recevoir une formation professionnelle ou une formation technologique spéciale dans les *lycées d'enseignement agricole*.

Après un B.E.P. ou un C.A.P., les élèves qui le souhaitent peuvent ensuite préparer en 2 ans un baccalauréat professionnel.

Les *centres de formation d'apprentis* (C.F.A.) permettent d'obtenir les mêmes diplômes que dans toutes les formations scolaires techniques et professionnelles à temps plein. La formation théorique est dispensée dans les C.F.A., la formation pratique a lieu dans une entreprise avec laquelle l'apprenti signe un contrat de formation.

En raison du transfert de compétence aux régions de la formation professionnelle continue et l'apprentissage, en vigueur depuis 1983, le système est devenu extrêmement complexe. À cela s'ajoute le fait que, dans le cadre de la politique de décentralisation poursuivie par le gouvernement – qui vise essentiellement à renforcer les compétences des régions – certaines régions comme Rhône-Alpes s'appliquent à obtenir l'entière responsabilité de la formation professionnelle pour une phase expérimentale d'une durée de 5 ans.

d) Enseignement supérieur

L'enseignement supérieur peut être divisé en trois branches principales et aujourd'hui la France compte 86 universités, 3 Instituts Universitaires de Technologies et plusieurs Grandes Écoles. Tous les titulaires d'un baccalauréat (ou bac) sont habilités à effectuer des études, mais ce sont les universités qui décident de l'admission de leurs étudiants. Les procédures d'admission des grandes écoles, pour leur part, sont particulièrement strictes.

Il existe également une formation professionnelle de plus haut niveau, par exemple celle dispensée par les nombreux instituts universitaires de technologie rattachés aux universités. Il convient toutefois de noter que le système est là aussi très complexe en raison du transfert de compétence aux régions.

2) TYPES D'ÉTABLISSEMENT

La grande majorité des élèves fréquente des écoles qui relèvent de la responsabilité du ministère chargé de l'Éducation nationale. Les élèves handicapés, pour leur part, ont la possibilité de suivre une scolarité dans des établissements médico-sociaux, placés sous la tutelle du ministère de la Santé.

Outre le milieu scolaire ordinaire, il existe également des systèmes de scolarité adaptée destinés aux enfants présentant des besoins éducatifs spéciaux. Ils sont souvent intégrés dans les écoles primaires et secondaires, telles les *classes d'intégration scolaire* (C.L.I.S.) ou les *sections d'enseignement général et professionnel adapté* (S.E.G.P.A.). Mais l'enseignement scolaire spécial est également dispensé dans des institutions spécialisées, qui relèvent du ministère de la Santé.

Les écoles sous tutelle du ministère chargé de l'Éducation nationale peuvent être publiques ou privées. Depuis 1954, les établissements d'enseignement privé peuvent choisir de passer un contrat avec l'État. Ce contrat les place sous tutelle de l'État et leur permet, en contrepartie, de bénéficier de moyens financiers. Les écoles privées sous contrat avec l'État sont fréquentées par environ 15 % des élèves dans le premier degré

et par 20 % des élèves dans le second degré. Ce pourcentage n'a pas évolué depuis de nombreuses années. La plupart des écoles privées sont des établissements catholiques. Leur travail est soumis à une série de contraintes (qualification du personnel pédagogique, programmes d'enseignement). Les écoles non reconnues par l'État accueillent moins de 50 000 élèves et leurs parents doivent participer pour une grande part au financement de l'éducation de leurs enfants.

3) LES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'ÉDUCATION

La France est un pays traditionnellement très centralisé et l'État conserve un rôle déterminant en matière de politique éducative. Il détient les responsabilités fondamentales dans la conception et la mise en œuvre de la politique d'éducation et des programmes d'enseignement applicables dans tout le pays. Établi à Paris, le ministère chargé de l'Éducation nationale (« Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ») planifie, oriente et gère le système d'enseignement public tout en assurant un contrôle des établissements privés d'enseignement. Le ministre chargé de l'éducation nationale et l'administration placée sous son autorité fixent le statut et les règles de fonctionnement des établissements d'enseignement ainsi que, de manière détaillée, matière par matière, les programmes d'études à chaque niveau scolaire. Ils donnent des orientations pédagogiques et organisent les examens et assurent le recrutement, la formation et la rémunération des personnels enseignants, qui bénéficient dans leur grande majorité du statut de fonctionnaire de l'État et sont formés dans des établissements d'enseignement supérieur spéciaux.

Il y a environ 20 ans, la France s'est engagée sur la voie de la déconcentration et de la décentralisation. La déconcentration signifiait qu'un plus grand nombre de responsabilités en matière de gestion du personnel enseignant allait être attribué aux directions externes du ministère chargé de l'Éducation nationale : la France est divisée en 30 *académies* (circonscriptions chargées de l'inspection et de l'administration du système éducatif de plusieurs départements, généralement quatre ou cinq) dirigées chacune par un recteur qui représente le ministre. Les recteurs sont responsables du fonctionnement du système scolaire dans la région géographique qui relève de leur compétence et reçoivent chaque année un ensemble de dotations, octroyées par l'administration centrale (sous forme de postes, c'est-à-dire un nombre précis d'emploi de professeurs des écoles), qu'ils affectent eux-mêmes aux différents établissements d'enseignement (sous forme de contingents horaires). Depuis 1999, les recteurs ont également la responsabilité des transferts et des mises à disposition de personnels au sein de leur circonscription. Les académies disposent toutes des mêmes structures administratives avec un inspecteur d'académie, différents conseils territoriaux et des représentants régionaux de fondations, services d'information, de conseil et de santé scolaire.

Au niveau local, la décentralisation a également eu pour conséquence que les acteurs in situ, notamment les directeurs d'école, ont bénéficié de plus de liberté et d'une marge de manœuvre supérieure. Contrairement aux écoles primaires, les collèges et les lycées sont devenus des *établissements publics locaux d'enseignement* (E.P.L.E.). Ce statut a permis de donner à ces écoles une responsabilité supérieure et, partant, une plus grande latitude dans l'utilisation des moyens publics qui leur sont alloués ainsi que le droit

d'exploiter de nouvelles formes de financement privé. Progressivement, elles ont également acquis une autonomie pédagogique qui leur a permis de se doter d'un profil personnel, en développant leurs propres modalités de mise en œuvre des objectifs et des contenus des programmes nationaux. Cette autonomie permet de mieux s'adapter aux élèves et de leur offrir des réponses correspondant à leurs besoins.

Par ailleurs, les lois de décentralisation de 1982 et 1983 ont renforcé de manière significative le rôle des assemblées élues des collectivités territoriales – assemblées régionales, départementales et communales – qui disposent de fonds propres substantiels. Actuellement, elles participent pour 20 % au total des dépenses en matière d'éducation.

Chaque collectivité territoriale est responsable d'un niveau d'éducation. Les communes sont responsables de l'aménagement des écoles maternelles et primaires ainsi que de l'utilisation de leurs fonds budgétaires. Elles supportent également le financement du personnel non enseignant. Les départements assument la responsabilité de la construction et de l'entretien des collèges et financent le transport scolaire. Les régions assument la même responsabilité vis-à-vis des lycées et participent au planning scolaire (plans régionaux d'éducation, plans d'investissements).

4) LE FINANCEMENT DES ÉCOLES

En France, conformément aux lois de décentralisation de 1982 et 1983, la responsabilité en matière d'investissement et de fonctionnement a été transféré aux départements pour les collèges (premier cycle du second degré ou enseignement secondaire inférieur) et aux régions pour les lycées (deuxième cycle du second degré ou enseignement secondaire supérieur), les communes conservant les mêmes responsabilités pour l'enseignement primaire. Les collectivités locales assument les décisions portant sur le volume et le financement des moyens destinés aux dépenses de fonctionnement et d'investissement, ces dernières étant constituées de crédits d'équipement voués aux mesures constructives (nouvelles constructions, transformations et extensions, gros travaux de réparation) et aux matériels. L'État – ou plutôt l'autorité suprême de l'éducation, à savoir le ministère de l'Éducation nationale – continue de fournir les ressources humaines pour le personnel enseignant. Ce dernier est donc toujours recruté et rémunéré par l'État. Cette règle s'applique également au personnel non enseignant dans le second degré (une nouvelle phase de décentralisation entamée tout récemment prévoit cependant le transfert de ces responsabilités aux régions et aux départements). Dans le premier degré, en revanche, d'autres procédures sont prévues pour le paiement des salaires du personnel non enseignant, procédures plutôt comparables dans l'ensemble aux réglementations des frais de fonctionnement. Les salaires sont donc à la charge des communes.

Pour le financement des écoles dans le second degré, les régions et les départements reçoivent une dotation générale de décentralisation et une dotation spécifique dans le domaine de l'investissement : la *dotation régionale d'équipement scolaire* (D.R.E.S.) pour les lycées et la *dotation départementale d'équipement des collèges* (D.D.E.C.). Les deux collectivités territoriales complètent ces subventions de leurs propres deniers. Dans le premier degré, les communes définissent leurs propres critères pour la répartition des ressources.

Compte tenu des modalités d'affectation des fonds aux écoles, ces dernières disposent d'une certaine latitude. Dans le premier cycle du second degré, l'autonomie des collèges s'étend, par exemple, à la gestion des ressources de personnel et de fonctionnement. Depuis 1985, les collèges reçoivent leurs ressources en personnel enseignant sous forme de dotations horaires globales (contingent global d'heures pour le personnel enseignant), ils fixent eux-mêmes le volume des heures de cours, choisissent les matières facultatives et déterminent la taille des classes. Ils sont ainsi en mesure de modeler leur profil pédagogique de manière relativement autonome, mais ne disposent d'aucune marge de manœuvre financière. Le même processus s'applique aux ressources destinées aux frais de fonctionnement, y compris du personnel de gestion et d'administration, domaine où les collèges bénéficient d'une dotation globale de fonds pour les dépenses de fonctionnement au sens large, qui concernent le fonctionnement de base administratif et pédagogique ainsi que l'entretien. Dans tout le second degré, les achats de biens matériels et de services relèvent de la responsabilité des écoles elles-mêmes. Pour le premier degré, à l'inverse, les fonds nécessaires aux dépenses de fonctionnement sont gérés par les communes.

Le financement des écoles privées ayant passé un contrat avec l'État est comparable, en France, au financement des écoles publiques, notamment en ce qui concerne le financement des coûts de personnel et des dépenses de fonctionnement. Les volumes sont les mêmes, mais les dépenses d'investissements sont moins subventionnées dans les écoles privées sous contrat que dans les écoles publiques.

La fréquentation des écoles publiques en France est gratuite. Dans les établissements « sous contrat », compte tenu du financement important de l'Etat, les frais de scolarité demeurent généralement peu élevés en comparaison les écoles privées non subventionnées.

La France tente de relever le niveau de performance de certains groupes à problèmes par diverses mesures d'ordre organisationnel et pédagogique. Il convient de mentionner notamment les *zones d'éducation prioritaires* (Z.E.P., domaines phares de la politique d'éducation) localisées dans des secteurs sociaux sensibles. Les écoles situées dans ces zones bénéficient de ressources complémentaires et de systèmes de soutien.

Les collèges et les lycées sont autorisés à recourir à des ressources supplémentaires issues de sources de financement non publiques. Parmi celles-ci, nous retrouvons entre autres les récoltes de fonds résultant de la location d'installations scolaires, de la fourniture de certaines prestations de services, de l'organisation de manifestations et d'autres formes de recherche de fonds, mais aussi les fonds collectés via le sponsoring, la publicité et les subventions de source privée. Les intérêts encaissés sur les réserves des écoles ou les dividendes d'actions sur des investissements financiers constituent également des recettes autorisées. Dans le premier degré, le financement par des moyens privés n'est pas autorisé.

La taxe d'apprentissage est une particularité française. Il s'agit d'un impôt légal par lequel les entreprises participent au financement de la formation professionnelle. La taxe d'apprentissage est versée par les entreprises pour soutenir les écoles de l'enseignement secondaire inférieur dans la formation des futurs cadres.

Les livres scolaires sont fournis gratuitement, tant dans les écoles primaires que dans les collèges. Dans les lycées, l'achat des manuels scolaires est à charge des parents ; des bourses de livres scolaires sont fréquemment proposées par les écoles. De surcroît, les familles peuvent le cas échéant bénéficier d'aides financières.

Les départements organisent et financent l'ensemble des transports scolaires au collège, pour le premier cycle du second degré. Les régions font la même chose pour les lycées. Un ramassage scolaire est organisé lorsque le trajet excède un certain nombre de kilomètres.

Une partie des dépenses pour les repas pris à l'école est financée par les collectivités publiques, l'autre partie est à la charge des parents. Dans le premier degré, la cantine scolaire est gérée par la commune et dans le second degré par les écoles elles-mêmes. Les enfants issus de milieux particulièrement défavorisés peuvent manger gratuitement à la cantine ; les frais de repas sont alors pris en charge par un fonds social aménagé pour les cantines scolaires.

5) LE CONTRÔLE EXTERNE

En France, jusqu'en 1982, et en application d'un régime juridique datant en dernier lieu de 1934-1935, le contrôle de l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics était confié directement ou indirectement à une seule institution supérieure de contrôle, la Cour des comptes créée en 1807.

La création des chambres régionales et territoriales des comptes (C.R.C.) s'inscrit dans le cadre d'un mouvement général de décentralisation dont l'acte fondateur a été la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions qui constituent les collectivités territoriales de plein exercice. Le législateur a voulu que le contrôle budgétaire, financier et comptable qui s'exercerait sur des collectivités et établissements publics locaux aux pouvoirs accrus soit confié à des institutions indépendantes constituées de magistrats spécialisés, géographiquement proches de ces collectivités et organismes.

Les chambres régionales des comptes ont été créées en s'inspirant de l'organisation ainsi que des méthodes d'investigation et de jugement de la Cour des comptes.

Ainsi furent installées 28 chambres des comptes: une dans chacune des 22 régions métropolitaines ; quatre Outre-Mer : trois, pour les trois départements des Antilles, avec un siège unique en Guadeloupe, et une à Saint-Denis (Île de la Réunion). La loi référendaire de novembre 1988 a créé une chambre territoriale des comptes en Nouvelle-Calédonie ; depuis juin 1990, elle constitue une seconde chambre territoriale, pour la Polynésie française.

Plusieurs lois et décrets ont ensuite précisé leurs attributions, les modalités de leur fonctionnement et le statut des magistrats qui les composent. Toutes les chambres régionales (et territoriales) des comptes possèdent la même structure à quelques nuances près.

Sous réserve de certaines exceptions ou compléments, la compétence des chambres régionales des comptes inclut l'ensemble des personnes morales de droit public autres que l'Etat et ses établissements publics. Il s'agit donc des collectivités territoriales (communes, départements, régions) et des établissements publics de coopération intercollectivités (syndicats intercommunaux, communautés de communes, communautés urbaines...), des établissements sanitaires (hôpitaux) et médico-sociaux (maisons de retraite), des établissements scolaires du second degré (collèges et lycées).

Les chambres régionales des comptes sont donc compétentes pour contrôler les collèges et les lycées. Leur tâche se résume en substance à effectuer un audit financier. Comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, les collèges et les lycées ont le statut d'établissements publics locaux d'enseignement. Par conséquent, ils ont chacun un budget qui correspond seulement au fonctionnement courant de l'établissement.

Dans les écoles primaires, le contrôle opéré par les juridictions financières (chambres régionales des comptes et Cour des comptes) se limite à l'examen de l'utilisation des dotations et subventions publiques versées par les communes.

En France, comme nous l'avons également signalé, les collectivités territoriales sont chargées de gérer les équipements (bâtiments et matériels) et le fonctionnement courant des écoles (communes), collèges (départements) et lycées (régions). Les crédits d'équipement, d'entretien et de fonctionnement sont retracés sur les budgets des régions, des départements et des communes et sont soumis au contrôle externe des chambres régionales des comptes.

La Cour des comptes nationale est compétente pour le contrôle de la gestion, notamment, du ministère de l'Éducation nationale. Les responsabilités de ce ministère et de ses représentants au niveau régional – les recteurs d'académie, comparables aux préfets – ont déjà été présentées en détail. À intervalles réguliers, la Cour des comptes procède tant à des audits financiers et à des audits de performance.

De temps en temps, la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes mènent conjointement des enquêtes plus approfondies. C'est à l'issue d'une vaste enquête commune de cette sorte qu'a été publié en août 2003 par la Cour des comptes un rapport intitulé « la gestion du système éducatif ».