1

Le CNED, un établissement public d'enseignement inadapté à la formation en ligne

PRESENTATION

Créé en 1939, le centre national d'enseignement à distance (CNED) dispense, en application du code de l'éducation, « un enseignement et des formations à distance dans le cadre de la formation initiale et de la formation professionnelle tout au long de la vie ».

Cet établissement public, opérateur du ministère de l'éducation nationale, intervient « à tous les niveaux de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur ». Il assure en particulier, pour le compte de l'État, le service public de l'enseignement à distance, destiné aux élèves qui ne peuvent être scolarisés dans les établissements scolaires.

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait relevé une première et forte érosion des inscrits au CNED : l'établissement ne comptait plus que 322 000 usagers et clients en 2003, contre 402 000 en 1998. Un référé adressé par la Cour au ministre de l'éducation avait constaté ce déclin et souligné la faiblesse du cadre juridique définissant les activités du CNED.

Par la suite, dans son rapport public annuel de février 2007, la Cour avait noté « que les orientations annoncées par le ministère pour faire préciser par la voie réglementaire les missions de service public du CNED et pour établir dans la clarté ses modalités de financement [allaient] *dans le sens qu'elle* [avait] *préconisé ».*

Pourtant, cinq années plus tard, à l'issue d'un nouveau contrôle des comptes et de la gestion du CNED, la Cour constate que ces engagements n'ont en définitive pas été tenus, en dehors de quelques évolutions tardives et limitées.

D'autres constats apparaissent plus préoccupants encore. Le déclin de l'activité du CNED s'est poursuivi (I). L'établissement n'est pas en mesure de maîtriser des éléments clés de sa gestion (II). La mise à jour

du cadre juridique délimitant les missions de service public de l'enseignement à distance reste peu cohérente (III). Enfin, le CNED et sa tutelle ont annoncé récemment une réorientation stratégique vers le domaine de la «formation en ligne »[217], qui risque de se heurter à la fragilité des moyens humains, techniques et pédagogiques du Centre(IV)

Placé sous la tutelle du ministre de l'éducation nationale et du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, le centre national d'enseignement à distance revendique la conception de 300 formations se déclinant en 3 000 modules, la mise à disposition d'outils et de méthodes de diffusion de contenus, le suivi pédagogique de chaque apprenant et l'intégration des technologies numériques dans les pratiques pédagogiques de l'enseignement à distance.

Les 202 000 inscrits en 2011, usagers du service public et clients des prestations commerciales, se répartissaient comme suit :

- 8 000 dans l'enseignement primaire, 29 000 au collège, 49 000 au lycée, 15 000 en BTS[218], 13 000 dans les formations de l'enseignement supérieur ;
- s'y ajoutent 11 000 inscrits pour la préparation de concours d'enseignants, 14 000 pour la préparation d'autres concours de la fonction publique, 29 000 pour des études commerciales et financières, 15 000 pour des formations professionnelles et 19 000 pour d'autres types de formation.

I - Un déclin continu de l'activité

Le CNED subit les répercussions de deux caractéristiques défavorables - la baisse du nombre des inscrits et le caractère insuffisamment maîtrisé de son offre de formation - qui pourraient, s'il n'y était pas porté remède, soulever la question du maintien de l'existence de l'établissement sous sa forme actuelle.

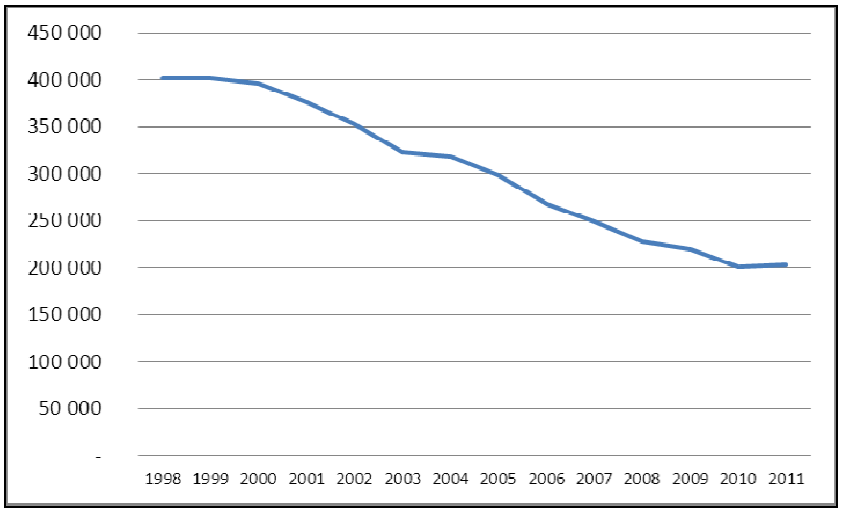
1 - L'effondrement du nombre d'inscrits

Sur les quinze dernières années, le déclin de l'activité du CNED a été continu : le nombre total des inscrits a été divisé par deux entre 1998 (402 000 inscrits) et 2011 (202 000 inscrits). Cette chute spectaculaire a

[217] En anglais : « *e-learning* ».
[218] Brevet de technicien supérieur.

atteint, sauf exceptions rares, tous les domaines d'activité de l'établissement. Elle concerne aussi bien les usagers du service public assuré par le CNED[219] que les clients de ses prestations commerciales[220].

Graphique n° 1 : évolution des inscrits au CNED de 1998 à 2011



Source : CNED

Cette baisse s'est accentuée à partir de 2003 : l'effectif global des inscrits est passé de 322 000 inscrits en 2003 à 227 000 inscrits en 2008, soit une chute de 29,5 %. Elle s'est poursuivie par la suite, y compris après la mise en place, en 2009 et 2010, d'une nouvelle tarification.

Le déclin observable sur longue période apparaît d'autant plus inquiétant pour la pérennité de l'établissement qu'il est intervenu dans un contexte où, ainsi que le CNED l'a lui-même indiqué, « le marché de la formation à distance était en croissance générale ».

2 - Une offre de formation mal maîtrisée

La cohérence de l'offre de formation du CNED n'est pas suffisamment assurée : par rapport aux 1 600 références de son catalogue, les inscriptions au CNED sont concentrées sur un petit nombre de

[219] Par exemple, les préparations aux examens de l'enseignement scolaire.
[220] Par exemple, les diplômes professionnels, les formations de soutien scolaire, les concours et examens du domaine sanitaire et social, etc.

formations qui, à elles seules, assurent l'essentiel du chiffre d'affaires[221]. La maîtrise de l'offre de formation constitue donc une priorité.

La réforme tarifaire engagée en 2009 - qui s'est traduite par une augmentation moyenne en deux ans de 35 % du tarif des prestations relevant du marché - n'a pourtant pas été couplée à une redéfinition de l'offre de formation. En conséquence, si cette réforme a permis au CNED de stabiliser son chiffre d'affaires, elle s'est également traduite par une nouvelle baisse du nombre des inscrits.

Les tarifs pratiqués ont entraîné une migration massive de clientèle : un effectif important des anciens clients et usagers a quitté le CNED lors de l'application des nouveaux tarifs, sans que l'afflux, prévu simultanément, de nouveaux inscrits se produise. Cette réforme a, en outre, réduit considérablement la marge de manœuvre de l'opérateur, qui ne peut plus appliquer de hausses importantes sans encourir le risque de nouvelles pertes de position sur ses marchés.

Le CNED doit désormais définir clairement son offre de formation par rapport à des besoins précis de service public et des choix stratégiques de marché. Cette démarche lui impose de mettre en place une organisation et un système d'information lui permettant de justifier exactement les coûts de toutes ses prestations, que celles-ci relèvent du service public ou soient de nature commerciale.

II - Des moyens inadaptés

Lors de l'intervention précédente de la Cour en 2007, le CNED s'était engagé à mettre enfin en place une comptabilité analytique, afin notamment de pouvoir justifier le montant de la subvention pour charges de service public dont il bénéficie. Le ministère, pour sa part, avait indiqué que les salaires d'environ un millier d'enseignants, affectés au CNED en courte ou longue durée en raison de leur incapacité à enseigner en classe, seraient transférés sur le budget de cet opérateur, afin de pouvoir apprécier plus précisément son efficience.

[221] Diplômes professionnels (CAP- certificat d'aptitude professionnelle, BEP- brevet d'études professionnelles, baccalauréats professionnels, BTS - brevet de technicien supérieur), formation de secrétaire médicale et médico-sociale, conseiller en économie sociale et familiale, etc.

1 - Une ignorance persistante des coûts

La subvention pour charges de service public est en effet passée de 25 M€ en 2002 à 72 M€ en 2011, en raison principalement du transfert sur le budget du CNED des crédits relatifs à la rémunération de certains personnels affectés en réemploi et sur postes adaptés.

Tableau n° 1 : principaux produits et charges du CNED en 2011

En millions d'euros

Ventes et produits d'exploitation	61	Achats	21
Subvention	72	Personnel	97
Produits financiers et exceptionnels	4	Charges financières et exceptionnelles	5
		Autres charges (impôts, dotations, etc.)	12
		Résultat	2
Total produits	**137**	**Total charges**	**137**

Source : CNED

Le défaut persistant de comptabilité analytique prive toujours la subvention pour charges de service public, qui représente en 2011 plus de la moitié des recettes du CNED, d'une justification précise. Le directeur général du CNED a reconnu que « l'absence de système d'information fiable et évolutif au niveau de la comptabilisation des recettes constitue un véritable handicap au rapprochement analytique des dépenses et des recettes ».

Ce constat est d'autant plus préoccupant que, selon le directeur général, « la marge dégagée par l'établissement, c'est-à-dire établie sur la base de la différence entre le tarif et le prix de revient industriel, [est vraisemblablement] insuffisante, voire négative pour nombre de formations ».

L'absence de comptabilité analytique ne permet toujours pas à l'établissement de distinguer les prestations commerciales des prestations de service public et, par voie de conséquence, de justifier le montant de la subvention pour charges de service public. Elle ne permet pas non plus de fonder le montant des redevances facturées aux usagers du service public.

Le CNED n'est pas davantage en mesure de s'assurer que les tarifs pratiqués sur le marché couvrent bien les coûts de revient de l'établissement, ce qui l'expose à des contentieux devant l'autorité de la concurrence.

2 - Des ressources humaines non maîtrisées par l'établissement

Le CNED s'est vu confier l'accueil de personnels de l'éducation nationale en situation difficile, au nombre de 1 187 en 2010, affectés sur des postes adaptés de longue durée (PALD), de courte durée (PACD), ou de réemploi.

Ces enseignants, qui ne peuvent plus accomplir, momentanément ou de manière durable, leur service devant des élèves pour diverses raisons, notamment de santé, sont chargés, pour la plupart à domicile[222], de tâches relevant de l'enseignement à distance, qu'ils exécutent de façon très inégale. Le CNED évalue ainsi, pour l'activité de correction de copies, l'écart de productivité entre enseignants placés sur postes adaptés et enseignants vacataires à un facteur de 1 à 7 : le nombre de copies corrigées par les enseignants placés sur postes adaptés est en moyenne de 4 par jour, au lieu de 28 pour les vacataires.

Tableau n° 2 : la correction de copies pour le compte du CNED en 2009

En nombre de copies et en ETP

	PACD	PALD	PALD	Total	Vacataires
	gérés par les académies		gérés par le CNED		
nombre de copies corrigées	321 031	177 000	514 473	922 504	696 872
effectif 2009 en ETP	399	225	649	1 273	136
moyenne/enseignant	579	787	793	725	5 124
copies/semaine *	16	22	22	20	142
copies/jour **	3	4	4	4	28

* Sur la base de 36 semaines/an

** Sur la base de 5 jours/semaine

Source : CNED

En assurant cette mission d'accueil sur des postes adaptés, le CNED joue un rôle implicite d'assistance à la gestion des ressources humaines du ministère, qui n'est nullement inscrit dans ses missions. L'évaluation de la performance de l'opérateur doit prendre en compte la situation particulière de ces personnels au regard de leur activité effective.

[222] En 2011 seuls 56 de ces enseignants sur 1147 travaillaient sur un site du CNED.

Par ailleurs, conformément aux recommandations de la Cour, 677 postes adaptés de longue ou courte durée ou en réemploi ont bien été transférés, en 2007, dans le périmètre de la subvention pour charges de service public, au titre de l'action n° 7 du programme budgétaire 214 du budget de l'État « *Etablissements de soutien à la politique éducative* ». 597 autres postes adaptés, 460 de courte durée et 137 de longue durée[223] sont restés budgétairement rattachés aux académies, alors qu'ils étaient employés par le CNED.

Cette situation n'a pas été modifiée depuis lors. Ainsi, à la rentrée 2011, 677 postes sont inscrits au budget du CNED, alors que la rémunération de 470 autres postes - 240 postes adaptés de courte durée et 230 de longue durée - est imputée sur les budgets opérationnels de programme (BOP) des académies, ce qui fausse la comptabilisation des ressources humaines effectivement mobilisées par le CNED : le plafond d'emplois assigné à l'établissement est inférieur de plus de 40 % aux 1 147 postes réellement affectés à son activité.

Enfin, la situation de l'ensemble de ces agents n'est pas clairement définie vis-à-vis de leur employeur réel, le CNED. Celui-ci est privé de la capacité de gestion individualisée dont doit normalement disposer tout opérateur, ce qui pérennise une gestion des ressources humaines en grande partie inadaptée à ses besoins, alors même qu'il entend s'engager désormais dans une véritable refondation de ses activités.

III - Des missions mal définies

L'article 11 de la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école a complété l'article L. 132-1 du code de l'éducation par une disposition précisant qu'« un service public de l'enseignement à distance est organisé notamment pour assurer l'instruction des enfants qui ne peuvent être scolarisés dans une école ou dans un établissement scolaire ».

En 2007, le ministère s'était engagé, en réponse aux observations de la Cour, à définir plus précisément le contenu de cette mission de service public. Il la décrivait comme comprenant, au-delà de la scolarité obligatoire, l'ensemble des enseignements dispensés par les établissements du second degré jusqu'au baccalauréat et au-delà[224], la formation initiale assurée dans le cadre de conventions conclues avec les

[223] Selon les chiffres de 2007.

[224] Sections de techniciens supérieurs - Brevets de techniciens supérieurs (BTS), classes préparatoires aux grandes écoles.

universités, ainsi que la formation continue des personnels administratifs et enseignants de l'éducation nationale, notamment pour la préparation des concours internes.

Conformément à cet engagement, un décret d'application a été publié le 27 février 2009. Ce texte charge le CNED d'assurer, pour le compte de l'État, le service public d'enseignement à distance, et précise : « A ce titre, il dispense un service d'enseignement à destination des élèves, notamment ceux qui relèvent de l'instruction obligatoire, ayant vocation à être accueillis dans un des établissements mentionnés aux articles L. 132-1 et L. 132-2[225] et ne pouvant être scolarisés totalement ou partiellement dans un de ces établissements ».

1 - Une conception étroite du champ du service public de l'enseignement à distance

L'application faite de ces dispositions aboutit à ce que les champs des services publics de l'enseignement scolaire et de l'enseignement à distance ne se recouvrent pas, le second, cantonné à la seule scolarité obligatoire, étant plus restrictif que le premier.

Par exemple, les lycéens de plus de 16 ans ne relèvent pas du champ du service public de l'enseignement à distance. Il en va de même des élèves inscrits dans les formations post-baccalauréat organisées dans le cadre des lycées (sections de techniciens supérieurs, classes préparatoires) et des étudiants qui suivent des formations relevant de l'enseignement supérieur.

Les prestations de soutien scolaire individualisé se situent également hors du champ du service public de l'enseignement à distance, même pour les élèves qui relèvent de la scolarité obligatoire.

Toutes ces situations paraissent peu cohérentes, même si le CNED facture aux catégories précitées une redevance - ne couvrant pas le coût de la masse salariale des enseignants -, et non un tarif commercial couvrant un coût complet.

Enfin, contrairement à l'engagement du ministère, la formation continue des enseignants, y compris la formation aux concours internes, demeure également exclue du périmètre de la mission de service public : le ministère indique toutefois que cette question est en cours d'examen.

Au total, le directeur général de l'établissement estime que « les deux tiers de ses inscrits sont désormais dans le champ concurrentiel ».

[225] C'est-à-dire les écoles, les collèges et les lycées.

A contrario, un tiers seulement des inscrits au CNED relève du service public, en bénéficiant de la gratuité ou en s'acquittant d'une redevance.

2 - Des critères de gratuité en décalage avec l'enseignement en établissement

Au sein du service public de l'enseignement à distance, l'article R. 426-2-1 du code de l'éducation prévoit que, « sauf en ce qui concerne les élèves relevant de l'instruction obligatoire, l'inscription peut donner lieu au paiement de droits. Ceux-ci ne peuvent excéder le coût résultant des charges spécifiques à l'enseignement à distance. »

Le conseil d'administration du CNED, avec l'accord de sa tutelle, a décidé d'appliquer la gratuité des prestations de l'établissement aux seuls élèves relevant de l'instruction obligatoire.

En conséquence, un élève ne pouvant effectuer sa scolarité dans un établissement scolaire bénéficie successivement de prestations gratuites jusqu'à l'âge de 16 ans, doit acquitter ensuite, jusqu'au baccalauréat, une redevance couvrant les frais spécifiques de l'enseignement à distance, et se voit appliquer au-delà un tarif de marché. Cette situation ne paraît guère conforme à l'égalité de traitement qui devrait logiquement s'appliquer aux usagers du service public de l'enseignement scolaire, selon qu'ils doivent ou non recourir à l'enseignement à distance.

En définitive, la gratuité des prestations ne concerne plus aujourd'hui que 18 % des inscrits du CNED. La définition précise du champ de la gratuité devrait relever d'une décision explicite de l'État et tenir compte, en parallèle, du périmètre de la gratuité dans l'enseignement scolaire.

3 - Une articulation insuffisante avec les objectifs du système éducatif

Depuis la mise en œuvre de la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, l'éducation nationale a pour objectif essentiel la réussite de tous les élèves : au terme de la scolarité obligatoire, la totalité des élèves doit en particulier pouvoir accéder au socle commun de connaissances et de compétences.

Pourtant, les moyens du CNED ne sont pas orientés, de façon coordonnée avec les établissements scolaires, vers l'accompagnement individualisé des élèves au-delà des heures de classe. Ils ne sont pas davantage utilisés pour aider les élèves en cas d'absence temporaire d'enseignants ou bien encore pour assurer à distance l'enseignement

d'options ne justifiant pas d'effectifs suffisants au sein d'un établissement.

Enfin, de façon générale, se pose la question de la capacité de l'établissement à associer ses prestations à distance à l'enseignement en présence des élèves. Ce positionnement, hybride parce qu'il combine les enseignements à distance et en présence, est actuellement développé par le CNED pour des prestations commerciales (notamment de formation continue et d'apprentissage, en partenariat avec les GRETA[226]), alors que les possibilités d'intervention du Centre à l'appui des établissements scolaires sont fort peu explorées : ainsi, faute d'un couplage entre les besoins recensés par les établissements scolaires et l'offre du CNED, celui-ci n'occupe pas toute la place qu'il pourrait prendre, par exemple, dans le domaine du soutien scolaire.

IV - Une réorientation compromise vers la formation en ligne

Au cours de la période récente, l'enseignement à distance s'est fortement diversifié avec le développement de la formation en ligne. Loin de se limiter à une simple transformation de supports papier en supports numériques accessibles en ligne, cette évolution amène à définir une nouvelle organisation pédagogique, à la fois interactive et permettant une forte personnalisation de l'apprentissage.

1 - Un constat partagé par le ministère et l'établissement

Dans ce contexte très porteur, et alors même que l'établissement a utilisé encore en 2011 environ 390 tonnes de papier et expédié plus de 300 millions de pages, le ministère ne nie pas les limites du modèle économique de son opérateur. Il reconnaît que ce modèle économique se situe à un tournant : « Le CNED n'est pas parvenu à se moderniser et à anticiper les évolutions technologiques qui ont modifié le comportement et les attentes des élèves. Son offre est dispersée, peu lisible et le recours exclusif au papier favorise une image vieillissante. Il se trouve impacté et malmené par l'augmentation du nombre de concurrents sur le marché de l'enseignement à distance. Enfin, il souffre de charges de structure qui pèsent sur sa rentabilité ».

[226] Un GRETA est un groupement d'établissements publics d'enseignement qui mutualisent leurs compétences et leurs moyens pour proposer des formations continues pour adultes. Il s'appuie sur les ressources en équipement et personnel de ces établissements pour construire une offre de formation adaptée à l'économie locale.

Cette analyse est partagée par le directeur général du CNED : « [L'établissement] n'a su tirer profit ni de cette croissance, ni de cette mutation ». Il ajoute : « Aujourd'hui, on apprend à distance différemment. Il ne s'agit plus d'enseignement par correspondance, basé sur l'envoi de cours sur papier et de correction de copies envoyées par la poste. Apprendre à distance met en jeu l'ensemble des technologies d'aujourd'hui ».

2 - Un avant-projet de contrat pluriannuel irréaliste

Dans ce contexte, un avant-projet d'établissement rédigé en mai 2012 par le CNED propose une réorientation stratégique majeure, en positionnant très fortement l'établissement sur la formation en ligne.

Ce document indique notamment : « Le CNED est incontestablement l'acteur de référence en matière d'enseignement à distance, mais il ne l'est pas encore dans le domaine du e-learning. Le projet d'établissement et la transformation technologique qui le caractérise visent précisément à lui faire acquérir ce second statut tout en conservant le premier ».

Une telle évolution nécessite, toutefois, la mise au point de méthodes pédagogiques adaptées à l'enseignement en ligne, la conception et la réécriture sous forme interactive de plus de 1 600 formations, et l'engagement des personnels enseignants ou des formateurs dans de nouvelles formes d'animation et de tutorat. Une réorientation de cette ampleur suppose que soient disponibles des capacités techniques, pédagogiques, commerciales et de gestion, dont le CNED n'a pas fait la démonstration jusqu'à présent.

L'avant-projet d'établissement n'apporte pas la preuve d'une réflexion aboutie.

En effet, il fait valoir que « l'effort de notre développement devra se faire particulièrement sur le marché de la formation professionnelle continue et du retour à l'emploi ». Ce débouché de la formation professionnelle fait l'objet d'un scénario de croissance qualifié « d'ambitieux, mais réaliste », avec un objectif d'augmentation du nombre d'inscrits de 10 % en 2013 et de 30 % en 2014 et 2015.

Or ce secteur est précisément celui pour lequel le CNED a enregistré le plus fort recul ces dernières années. Alors même que le marché de la formation professionnelle était en croissance d'environ 8 % par an, le nombre d'inscrits au CNED s'est effondré en dix années, passant de 59 500 inscrits en 1999 à 13 500 en 2009. Sur un marché global évalué à la même date à 31 Md€, le CNED n'en captait plus que

5 M€. Ce domaine d'intervention est fortement concurrentiel et animé par de très nombreux intervenants, si bien que la légitimité de la présence d'un acteur public supplémentaire et son aptitude à y réussir peuvent prêter à interrogation.

À tout le moins, le CNED doit faire la preuve de son aptitude à déployer un savoir-faire lui permettant de s'implanter dans des conditions de coût et de rentabilité normales et mesurables sur ce marché.

L'avant-projet d'établissement souligne que, pour répondre à cette nouvelle stratégie, « l'enseignant au CNED doit se professionnaliser d'une manière spécifique, en s'appuyant sur le socle des compétences pédagogiques de l'enseignant. L'enseignant pourra devenir ingénieur pédagogique, responsable de formation, concepteur de formations, producteur numérique, concepteur de grains[227], concepteur de parcours de formation, éditeur, opérateur de services d'enseignement à distance, accompagnateur, tuteur, etc. ».

Or le CNED ne dispose pas aujourd'hui de capacités enseignantes à la hauteur d'ambitions aussi fortes.

3 - Une lourde responsabilité de la tutelle

Le ministère de l'éducation nationale ne peut se contenter de dire que le directeur général de l'établissement a une lettre de mission, datée du 1er août 2011, qui lui fixe des priorités claires : « la modernisation de l'établissement, la rationalisation de son fonctionnement et un repositionnement stratégique reposant notamment sur la mobilisation des leviers offerts par les technologies numériques pour la formation en ligne ».

Il a la responsabilité de définir la politique de formation en ligne dans la classe et hors de la classe comme de rechercher une meilleure adéquation entre les missions de l'établissement et les moyens qui lui sont alloués.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'orientation définie par l'actuel projet d'établissement se heurte au constat selon lequel les caractéristiques du CNED ne lui permettent pas, pour l'heure, de devenir l'acteur de référence de la formation en ligne. Elles ne l'autorisent pas plus à s'engager dans une forme de fuite en avant vers des activités de marché que l'établissement ne serait pas en mesure de gérer en disposant des atouts nécessaires. Elles doivent, en

[227] Un « grain pédagogique » est une unité élémentaire d'un parcours de formation.

revanche, prendre appui sur un diagnostic réaliste du CNED et sur une évaluation précise des besoins des élèves et des enseignants.

Dans la mesure où cette mutation de la « formation en ligne » est susceptible, à terme, de modifier en profondeur l'approche de l'enseignement scolaire, une réflexion d'ensemble doit être préalablement conduite par l'État à partir du constat du retard de notre pays dans ce domaine : ce n'est que dans un deuxième temps que le projet du CNED pourra s'inscrire dans le cadre général ainsi défini.

En outre, le développement du CNED vers des activités de formation professionnelle, fortement mis en avant par l'établissement, ne saurait constituer sa stratégie principale. Son objet statutaire l'amène en effet à devoir répondre en priorité aux besoins des usagers du service public de l'enseignement à distance, qui doit impérativement être assuré et qui doit être modernisé de façon urgente.

Dans cette perspective, aucune évolution ne doit être écartée, qu'il s'agisse d'organiser des synergies de moyens entre les opérateurs nationaux de l'enseignement scolaire, ou de mieux associer l'action du CNED avec celle des académies et des établissements scolaires.

Ce n'est qu'au terme de ces démarches nécessaires que le CNED et sa tutelle pourront inscrire, dans le contrat pluriannuel, actuellement en cours de discussion, des orientations stratégiques cohérentes et pragmatiques.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- au ministère de l'éducation nationale :

1. *préciser le champ du service public et de la gratuité de l'enseignement à distance de façon cohérente avec les dispositions applicables au service public de l'enseignement scolaire ;*
2. *définir des objectifs et des modalités d'intégration de la formation en ligne dans l'enseignement scolaire et en tirer les conséquences dans le contrat pluiriannuel ;*
3. *déterminer dans ce cadre le contenu des missions éventuellement assignées au CNED en matière de formation en ligne et les modalités correspondantes de coordination de l'établissement avec les autres opérateurs et les services déconcentrés de l'éducation nationale ;*
4. *adapter les moyens en personnel du CNED aux missions ainsi définies.*

- au CNED :

5. *mettre en place, sans délai, une comptabilité analytique permettant d'identifier les coûts et de justifier la subvention pour charges de service public ;*
6. *redéfinir l'offre de formation prioritairement à partir d'une identification des besoins des usagers relevant du service public.*

Sommaire des réponses

Ministre de l'éducation nationale	432
Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	435
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé budget	436
Directeur du CNED	438

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Ce rapport dresse un constat sévère que je partage en grande partie pour la période examinée par la Cour mais qui me semble méconnaître les changements engagés depuis quelques mois, tant du point de vue de la stratégie ministérielle en faveur du développement du numérique que du point de vue de l'action de transformation mise en œuvre par l'actuelle direction générale du CNED.

La Cour a invité ainsi le ministère, à juste titre, à «engager une réflexion d'ensemble sur les objectifs et les modalités d'intégration de la formation en ligne dans l'enseignement scolaire ». C'est précisément l'un des objectifs majeurs du plan « Faire entrer l'Ecole dans l'ère du numérique » que j'ai présenté le 13 décembre 2012 et que je situe comme l'un des axes principaux de la refondation de l'Ecole.

Les perspectives stratégiques qui viennent d'être tracées découlent en effet d'une réflexion globale sur les enjeux du numérique et sur le potentiel encore largement inexploité qu'il représente pour l'amélioration des performances du système éducatif. Cette stratégie se veut à la fois globale, cohérente et concrète : dès 2013 elle se traduira par le déploiement d'une offre nouvelle de services numériques destinés notamment à mieux répondre aux besoins d'accompagnement des élèves les plus en difficulté.

C'est dans ce cadre que le CNED a été choisi pour être l'opérateur d'un service d'accompagnement personnalisé en ligne pour les élèves de 6ème des établissements d'éducation prioritaire, en français, mathématiques et anglais. Ce service sera offert dès la prochaine rentrée à environ 30 000 élèves, selon trois modalités complémentaires : accompagnement dans l'établissement avec l'appui d'un référent, accompagnement en ligne disponible 24h/24 et possibilité de faire intervenir un enseignant tuteur du CNED via un service d'échange en ligne.

La vision stratégique du ministère est traduite par ailleurs dans le projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République qui est en cours d'examen par le conseil d'Etat. Ce projet prévoit notamment qu'un « service public de l'enseignement numérique et l'enseignement à distance est organisé pour notamment : 1° mettre à disposition des écoles et des établissements d'enseignement des services numériques permettant de prolonger l'offre des enseignements qui y sont dispensés et faciliter la mise en œuvre d'une aide personnalisée ; 2° proposer aux enseignants des ressources pédagogiques pour leur enseignement, des contenus et des services destinés à leur formation initiale et continue et des outils de suivi de leurs élèves et de communication avec leur famille ; 3° assurer l'instruction des enfants qui ne peuvent être scolarisés dans une école ou dans un établissement scolaire».

C'est dans ce nouveau cadre juridique, et dans les textes règlementaires subséquents, que seront modifiées et précisées, comme le recommande la Cour, les missions assignées au CNED en matière de formation en ligne, ainsi que ses articulations avec les autres opérateurs et services du ministère de l'éducation nationale.

D'ores et déjà, le plan stratégique du CNED, approuvé lors du conseil d'administration du 6 décembre 2012, positionne l'établissement au regard de ces objectifs et de cette ambition. Reposant sur un constat lucide de la situation actuelle, marquée effectivement par le déclin des activités traditionnelles du CNED, ce plan stratégique vise à engager une transformation de grande ampleur de l'opérateur, axée sur le développement du numérique mais reposant aussi sur l'existence d'un savoir-faire et du capital que représente notamment son portefeuille de formations. De ce point de vue, l'appréciation de la Cour sur le caractère peu réaliste du plan stratégique, critique au demeurant focalisée sur le sujet relativement marginal de la place du CNED sur le marché de la formation professionnelle continue, ne me paraît prendre en compte à leur juste mesure ni les actions déjà mise en œuvre par le CNED (et qui devraient par exemple aboutir à la mise en place d'une comptabilité analytique adaptée aux besoins dès 2013), ni la volonté désormais affirmée clairement de faire du développement du numérique une priorité de mon ministère.

C'est aussi dans ce cadre que devra être clarifiée la question du périmètre du service public et de la gratuité. La Cour considère que l'exonération des droits d'inscription appliquée par le CNED aux seuls élèves soumis à l'instruction obligatoire est incohérente avec la gratuité appliquée aux élèves inscrits dans un établissement scolaire du second degré. Il convient tout d'abord de préciser que le fait de garantir la gratuité aux élèves relevant de l'obligation scolaire ne signifie pas que les autres élèves sont exclus du service public de l'enseignement à distance. Cette limitation est en outre conforme aux dispositions prévues par les articles L. 132-1, R. 426-2 et R. 426-2-1. Les autres élèves empêchés, comme le souligne la Cour, paient d'ailleurs une « redevance » et non un prix, destinée à couvrir les frais d'impressions et d'envois supportés par l'établissement sans que soient incluses les dépenses des personnels. La production des supports de cours réalisée et fournie par le CNED peut en outre être comparée aux livres scolaires nécessaires aux élèves des établissements scolaires, matériels pédagogiques qui ne sont pas pris en charge par l'Etat pour les élèves de lycées.

L'article L. 132-2 du code de l'éducation dispose que « l'enseignement est gratuit pour les élèves des lycées et collèges publics qui donnent l'enseignement du second degré, ainsi que pour les élèves des classes préparatoires aux grandes écoles et à l'enseignement supérieur des établissements d'enseignement public du second degré ». Cet article n'établit pas un principe d'instruction gratuite de l'enseignement public du second

degré ; la gratuité n'est ni liée à l'âge de l'enfant, ni même au niveau d'enseignement qu'il reçoit, mais à l'inscription de ce dernier dans un EPLE. Plus qu'un droit pour les élèves à recevoir un enseignement gratuit, cet article impose aux collèges et lycées publics l'obligation de ne pas percevoir de droit d'inscription. Le CNED n'est pas soumis à cette obligation.

Enfin, et au-delà d'une stricte analyse du droit actuel, il me semble nécessaire de revisiter la question de la gratuité dans le contexte du développement de l'accès en ligne des cours. Celui-ci permet d'envisager le développement, pour tous les publics relevant du service public d'un accès optionnel, mais soumis à redevance, à des documents papier, parallèlement à la restructuration de l'outil industriel et à l'indispensable évolution du modèle économique du CNED.

Enfin, la Cour recommande que les moyens en personnel du CNED soient adaptés aux missions « ainsi définies ». La gestion des enseignants en situation de handicap et/ou d'inaptitude par le CNED, permet d'offrir à ces personnels une voie de ré-emploi. Le métier d'enseignant au CNED demande un accompagnement spécifique, que le projet stratégique du directeur général de l'établissement entend mettre en œuvre. Le ministère de l'éducation nationale souscrit à cette démarche, d'autant qu'elle s'inscrit dans une réflexion plus globale touchant aux évolutions du métier enseignant. En effet, l'enseignement à distance, et a fortiori l'enseignement numérique, changent les modalités d'apprentissages ; ils font évoluer la mesure de l'activité de ces personnels, qui ne peut pas uniquement se mesurer à la correction de copies. Plusieurs métiers articulant technologies et pédagogie s'offrent à eux, de producteur de contenus, à concepteur de parcours de formation, de tuteur à innovateur. Ces personnels ont leur place au CNED et dans le système éducatif à la condition que leur affectation soit maîtrisée par l'ensemble des acteurs.

Plus que la question de la gestion totale ou partielle de la masse salariale de ces personnels et des moyens budgétaires qu'il conviendrait d'allouer au CNED, il apparaît que c'est dans sa dimension d' « employeur » que le CNED a besoin d'être repositionné. Ainsi, une réponse concrète et rapide sera apportée par la participation du CNED aux commissions chargées de décider de l'affectation de ces personnels. Une réflexion est également engagée afin d'étudier les autres voies possibles de ré-emploi de ces personnels.

La modernisation de cet opérateur est en marche, et le projet stratégique présenté par son directeur général, et voté par son conseil d'administration, constitue une première étape indispensable traduisant une vision stratégique conforme aux enjeux. Les premières actions conduites par l'établissement comme le ministère ces derniers mois sont de nature à l'y aider.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Sur la préparation aux concours enseignants de l'Éducation nationale, la Cour relève un déclin très fort des candidats. Ce déclin est clairement corrélé à la baisse des emplois ouverts aux concours de l'Éducation nationale ces dernières années. Il sera nécessaire de voir comment le CNED se positionne dans une configuration où ce nombre de postes ouverts aux concours est significativement revalorisé.

Par ailleurs, la réforme de la formation des enseignants introduit un nouvel outil, l'école supérieure du professorat et de l'éducation (ESPE). Cette nouvelle composante universitaire aura pour mission d'organiser la formation des futurs enseignants mais aussi jouer un rôle majeur dans la formation continue des enseignants. Le CNED devra tisser des liens forts avec les universités afin d'adapter son offre de formation à distance avec la nouvelle organisation des masters « métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » ainsi que les nouveaux contenus de concours.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Je ne peux que partager avec la Cour le constat du déclin de l'activité du CNED et de la nécessité de repenser son positionnement.

Ainsi, afin de mieux définir les missions du CNED, il est indispensable de clarifier d'abord le rôle à lui assigner dans notre système éducatif. Cela passe par une délimitation précise du champ du service public de l'enseignement à distance, qui justifie la subvention pour charges de service public dont bénéficie cet établissement.

Contrairement à la Cour, j'estime cependant qu'il y a place pour le développement d'une offre de formation du CNED sur le marché concurrentiel. Elle devrait s'accompagner, comme le demande la Cour, de la mise en place à échéance rapprochée d'une comptabilité analytique permettant de distinguer les activités de service public, financées par la subvention pour charges de service public, des activités de marché. Dans ce cadre, une politique tarifaire mieux adaptée mais appliquée à une offre de formation qui doit être rationalisée et repensée, me semble en mesure d'entraîner des effets vertueux sur les ressources de l'établissement, qu'il pourra mobiliser en bonne part pour financer ses investissements informatiques et numériques.

Concernant la gratuité de l'enseignement à distance, je ne partage pas l'analyse de la Cour, l'article R. 426-2-1 du code de l'éducation en définissant le périmètre de manière précise et explicite. La perception d'une redevance auprès des usagers ne relevant pas de la scolarité obligatoire est légitime dans la limite du surcoût spécifique à l'enseignement à distance, notamment les frais d'impression et de routage. Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat relative aux établissements d'enseignement français à 1'étranger, le principe d'égalité devant les charges publiques n'interdit pas de faire rémunérer des prestations si les usagers ne se trouvent pas dans la même situation vis-à-vis du service public que ceux qui bénéficient d'un service gratuit.

Au-delà, dans le cadre de la refondation de l'école, le Président de la République a demandé au Gouvernement de prendre rapidement les initiatives pour donner à l'e-éducation une dimension plus importante. La mobilisation des moyens nécessaires doit aller de pair avec la recherche d'une plus grande efficience. La démarche de modernisation de l'action publique, lancée par le Premier ministre le 1er octobre dernier, doit être l'occasion de rechercher des synergies au sein des administrations et notamment des opérateurss de l'Etat. La production de contenus éducatifs numériques pourrait ainsi renforcer les liens entre les organismes

susceptibles d'y concourir, à l'instar du CNED et du réseau SCEREN (services culture, éducation, ressources pour l'éducation nationale).

Dans l'intérêt d'une meilleure visibilité pour les parties prenantes et d'une plus grande transparence un contrat de performance pluriannuel pourrait être élaboré avec le CNED.

Enfin, je prends note des observations de la Cour sur le recours aux postes adaptés, qui renvoient à la question plus générale de la gestion des ressources humaines de l'éducation nationale.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CENTRE NATIONAL D'ENSEIGNEMENT A DISTANCE (CNED)

Le Conseil d'administration du CNED a adopté son nouveau plan stratégique le 6 décembre 2012.

Ce plan prend toute la mesure de la situation de l'établissement, qui est issue non seulement de la décennie écoulée, mais aussi des mutations et des défis engendrés par le numérique et par la transmission des savoirs à l'ère du numérique. Ces défis ne s'adressent pas qu'à l'enseignement à distance et au CNED : c'est l'ensemble de l'institution éducative qui est concernée par les mutations qui s'opèrent. Apprendre en ligne et à l'ère du numérique n'est pas un sujet pour les seuls 200 000 inscrits du CNED, mais pour les 12 millions d'élèves de l'éducation nationale.

Apprendre à l'ère du numérique conduit à repenser les pratiques pédagogies en tirant pleinement profit de l'apport des technologies. Le CNED s'est donc donné pour objectif de construire des formations qui ne traduisent pas seulement les spécifications pédagogiques voulues par l'enseignant, mais qui répondent pleinement aux besoins de l'apprenant, à la diversité de ses besoins, à la personnalisation ou l'individualisation des parcours.

La pédagogie à l'ère du numérique est ainsi à double entrée « comment enseigner à distance » et surtout « comment apprendre à distance ».

Le CNED, opérateur public de l'enseignement à distance, porte et met en œuvre les valeurs du service public. L'accès au savoir pour tous et l'équité dans l'accès au savoir sont au cœur de celui-ci. L'enseignement à distance, grâce aux technologies qui évoluent, met à la disposition de tous, en tout lieu et à toute heure des contenus et des services pour apprendre. Il renforce les capacités de l'éducation nationale à donner à chacun les formations dont il a besoin.

Le projet de loi pour la refondation pour l'école prévoit ainsi l'instauration d'un service public de l'enseignement numérique et de l'enseignement à distance, afin notamment : d'offrir aux écoles et aux établissements des services numériques permettant de compléter les enseignements existants, de prolonger les enseignements dispensés en classe et de faciliter la mise en œuvre d'une aide personnalisée pour les élèves en difficultés ; de proposer aux enseignants des ressources pédagogiques pour leur enseignement, des contenus et services dédiés à leur formation ; d'assurer l'instruction des enfants qui ne peuvent être scolarisés dans une école ou dans un établissement scolaire.

Dans ce cadre, le CNED s'est vu confier par le ministre de l'éducation nationale, la mise en œuvre pour septembre 2013 d'un dispositif

complet d'accompagnement, de soutien et d'aide aux élèves de 6ème en difficulté et d'un dispositif d'apprentissage de l'anglais pour les écoles.

Parallèlement, et depuis début 2012, l'établissement a entrepris un important travail sur son portefeuille de formations. L'examen de ce portefeuille se fait à l'aune d'une part, des besoins attendus des usagers, sur la base d'études marketing précises, et de l'environnement dans lequel ils évoluent et d'autre part, de la connaissance des coûts de conception/réalisation et exploitation de chaque formation.

Ainsi, chaque création, rénovation ou abandon de formation repose sur une matrice économique et financière permettant de mesurer les dépenses d'investissement, les charges d'exploitation et le retour sur investissement.

Aujourd'hui, dans le cadre de la mise en œuvre du plan stratégique et en corrélation avec la politique annoncée par le ministre de l'éducation nationale, le CNED a engagé, sur une durée de trois ans, la réécriture numérique de l'ensemble des formations du collège et du lycée ; l'enseignement adapté au collège (classe de mise à niveau) et les préparations aux concours enseignants vont également faire l'objet d'une profonde refonte.

Le pilotage du portefeuille est associé à la mise en place d'une comptabilité analytique définissant les coûts complets par dispositif de formation. Le déploiement de celle-ci est prévu pour juin 2013. Elle permettra un pilotage plus efficace du portefeuille, de clarifier la répartition des activités entre celles relevant de la mission de service public et celles positionnées sur le marché concurrentiel, de rapprocher les recettes et les dépenses de chaque formation, et ainsi définir pour chacune d'elles la contribution au résultat de l'établissement.

Par ailleurs, la mise en œuvre du plan stratégique et de la nouvelle offre de formation repose sur la prise en compte de l'évolution des métiers et des compétences. Les changements profonds induits par le numérique transforment les métiers, tout particulièrement celui de l'enseignant et du concepteur/ingénieur de formation. L'établissement doit donc identifier clairement les métiers d'aujourd'hui, en établir la typologie et les compétences nécessaires. En lien avec sa tutelle, l'établissement a ainsi engagé une réflexion sur la professionnalisation des enseignants à l'ère du numérique, ceux-ci ne pouvant plus désormais être simplement auteurs, tuteurs ou correcteurs. Ils doivent trouver leur place dans la chaîne de production et de mise en œuvre des formations. Ils doivent assurer un haut niveau de qualité de service aux inscrits, ils doivent repenser et maîtriser la relation à distance entre l'enseignant et l'inscrit, ils doivent maîtriser les nouveaux outils technologiques et leurs usages (chat, forum, coaching, tutorat, etc.).

Enfin, si l'établissement tire toute sa force du secteur réglementé, il revisite aujourd'hui l'intégralité des segments d'inscrits qui structurent ses

bases économiques. Le secteur de la formation professionnelle figure bien parmi ceux sur lequel une baisse importante des inscrits a été constatée, mais il ne constitue en aucun cas le secteur prioritaire sur lequel le CNED entend déployer tous ses efforts de développement. Le repositionnement du CNED repose en effet sur des actions de développement à l'international [domaine du français langue étrangère, des formations Post-baccalauréat, de l'hybridation des formations (distance/présence) en partenariat avec des établissements d'enseignement …], dans les DOM-TOM ou auprès de publics spécifiques tels que, les personnes détenues en milieu carcéral ou les sportifs de haut niveau.