

Le Centre national d'enseignement à distance (CNED)

(référé 9 février 2006)

Le Centre national d'enseignement à distance (CNED) est présent sur tous les segments de l'enseignement et de la formation professionnelle à distance, dont il est le premier prestataire national et européen avec 325 000 usagers et clients. En application de la loi organique sur la loi de finances (LOLF), cet établissement public national est devenu l'un des principaux opérateurs du programme « soutien de la politique de l'éducation nationale » de la mission interministérielle enseignement scolaire.

A la suite du contrôle des comptes et de la gestion du CNED, la Cour a adressé le 9 février 2006 ses observations au ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle indiquait qu'il était prioritaire et urgent de parvenir à une clarification des missions et des objectifs du CNED, cette imprécision pouvant pour partie expliquer le relatif déclin de ses activités de service public et de marché. Les inscriptions ont en effet baissé en 2005 d'un cinquième par rapport à 1997, deux facteurs ayant à cet égard conjugué leurs effets : une anticipation inégale des évolutions de la demande (généralisation des supports numériques, tutorat « en ligne ») et le développement d'offres concurrentes sur un marché de plus en plus compétitif (organismes privés d'enseignement à distance, cours à domicile, cahiers de vacances,...).

La Cour constatait tout d'abord qu'aucun texte réglementaire ne permettait de situer l'enseignement à distance par rapport aux dispositions générales relatives à l'enseignement et à la formation professionnelle.

Cette lacune entraîne une précision insuffisante du cadre juridique régissant les relations du CNED avec ses usagers et ses clients : les principales décisions relatives aux modalités de financement de ses actions - qu'il s'agisse de la subvention pour charges de service public allouée par le ministère de l'éducation ou du tarif de ses prestations - ne peuvent dès lors être clairement fondées.

Dans sa réponse, le ministère a indiqué que le délai écoulé depuis 2002 - année de publication du statut rénové du CNED - pour délimiter le cadre juridique de ses missions s'expliquait par le fait qu'une définition législative préalable était nécessaire : celle-ci a été apportée par l'article 11 de la loi d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005, qui a été codifié à l'article L. 131-2 du code de l'éducation. Toutefois, ainsi que l'avait souligné la Cour, le ministère a reconnu que cette disposition législative nécessite désormais la mise en place de textes réglementaires précisant notamment les modalités d'accès aux activités de service public et les conditions de développement des activités de marché.

La Cour constatait en particulier que l'établissement ne menait pas ses missions de service public à partir d'une définition assez précise, qu'il s'agisse de ses activités dans le cadre de la scolarité obligatoire ou des autres.

Le ministère a confirmé dans sa réponse que l'enseignement à distance assuré par le CNED pendant la durée de la scolarité obligatoire faisait « *partie intégrante de sa mission de service public* ». Dans ce cadre, l'établissement intervient, soit de façon subsidiaire par rapport à l'enseignement en présence (élèves empêchés pour un motif objectif qui sera précisé dans les textes réglementaires pris en application de l'article L. 131-2 précité), soit de façon complémentaire (matières obligatoires non dispensées par l'établissement public d'enseignement). Le ministère a également indiqué à la suite des observations de la Cour, qu'il était nécessaire de donner un fondement réglementaire à la pratique actuelle qui voit l'inspecteur d'académie émettre un avis conforme sur la scolarisation à distance des élèves jusqu'à 16 ans.

Le ministère a par ailleurs précisé que les missions de service public du CNED comprenaient également, en dehors de la scolarité obligatoire, l'ensemble des enseignements dispensés par les établissements du second degré jusqu'au baccalauréat et au-delà (STS, classes préparatoires), la formation initiale assurée dans le cadre des conventions conclues avec les universités et la formation continue des personnels administratifs et enseignants de l'éducation nationale, notamment en ce qui concerne les

formations préparant aux concours internes ⁽²⁷⁾. *A contrario*, toutes les autres prestations de l'établissement (enseignement parascolaire, formation professionnelle continue) relèvent du secteur marchand et leurs tarifs, acquittés par les inscrits ou les financeurs, ne peuvent être inférieurs au prix de revient. Le ministère précise que, dans cette catégorie, il « *convient d'inclure les demandeurs d'emplois qui relèvent de la formation professionnelle continue et plus particulièrement des dispositions du Livre IX du code du travail* ».

La Cour constatait que la mise en œuvre de la LOLF aurait normalement dû s'accompagner d'une justification plus précise du montant de la subvention pour charges de service public et des modalités de tarification. Elle soulignait que cette définition devait être une étape préalable au contrat d'objectifs dont la négociation s'était engagée avec l'établissement.

Le ministère a en effet confirmé que la fixation du périmètre du service public assuré par l'établissement devrait permettre à l'avenir de clarifier et simplifier sa politique tarifaire, et de mettre un terme aux contournements tarifaires qui amenaient certains inscrits en formation permanente à accéder indûment aux conditions les plus favorables.

Les élèves qui suivent auprès du CNED des enseignements au titre de l'obligation scolaire bénéficieront de la gratuité, en application des dispositions de l'article L. 132-1 du code de l'éducation, aux termes duquel « *l'enseignement public dispensé dans les écoles maternelles et les classes enfantines et pendant la période d'obligation scolaire définie à l'article L. 131-1 est gratuit* ». Cette mission sera en conséquence intégralement financée par la subvention pour charges de service public.

Pour les publics qui suivent, au delà de la scolarité obligatoire, des enseignements relevant du service public, le principe retenu par le ministère est celui du paiement d'une redevance dont le montant sera calculé en prenant notamment en compte les coûts spécifiques identifiés par le CNED et liés à l'enseignement à distance (fabrication des supports, routage, envoi ou traitement électronique des copies corrigées...), à l'exclusion des frais strictement pédagogiques (salaires des enseignants). Dans cette hypothèse, la

27) En revanche, le ministère n'a pas encore arrêté de position en ce qui concerne les préparations aux concours externes, dont il indique qu'il est difficile de les retenir dans le cadre des missions de service public du CNED, compte tenu des règles du droit de la concurrence applicables en ce domaine.

subvention pour charges de service public compenserait la différence entre le coût supporté par l'opérateur et le montant de la redevance versée par l'utilisateur. Le même raisonnement sera appliqué aux personnels de l'éducation nationale préparant des concours internes.

Le ministère précise par ailleurs que, pour l'ensemble des autres publics qui s'inscrivent au CNED pour suivre des enseignements ne relevant pas du service public, l'établissement devra appliquer un prix tenant compte de l'ensemble des coûts supportés, ce qui viendra mettre un terme à certains tarifs subventionnés par l'établissement. Toute remise tarifaire accordée pour ces prestations qui relèvent du secteur marchand devra être autorisée, en conformité avec le droit de la concurrence, par le conseil d'administration et ne pourra être prise en compte dans le calcul de la subvention pour charges de service public.

La Cour avait par ailleurs souligné la difficulté d'apprécier dans la clarté la performance du CNED, dans la mesure où les crédits couvrant l'activité de cet établissement sont éclatés entre deux programmes, pour les personnels enseignants intervenant au sein de l'établissement (premier degré, deuxième degré), et le programme de soutien de la politique de l'éducation nationale, pour l'action générale du CNED en tant qu'opérateur.

La réponse ministérielle mentionne la préparation du projet annuel de performance établi dans le cadre du projet de loi de finances pour 2007 : ce projet identifiera les objectifs du CNED en relation avec les missions qui lui sont assignées et précisera les indicateurs permettant d'en assurer l'évaluation au titre de sa participation à l'action 7 (établissements d'appui de la politique éducative) du programme 214 (soutien de la politique de l'éducation nationale) du budget de l'enseignement scolaire.

Le ministère a par ailleurs répondu partiellement à l'observation précise de la Cour sur l'éclatement des crédits du CNED, en indiquant que les enseignants en réemploi employés par l'établissement (au nombre de 667 en 2006) seraient transférés sur son budget et financés par la subvention pour charges de service public, ce qui permettra de mieux apprécier la performance de cet opérateur.

La Cour constate, en définitive, 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 vont dans le sens qu'elle a préconisé.

Par delà une précision plus grande de ses missions, il reste cependant que le CNED doit accroître sa réactivité face aux évolutions actuelles, marquées par l'accroissement du nombre des opérateurs d'enseignement à distance et la diversification croissante des produits et services, ce dont sont convenus lors de leur audition par la Cour le directeur général du CNED et le directeur du programme « *soutien de la politique de l'éducation nationale* ». Il apparaît en conséquence nécessaire, compte tenu de l'ampleur et du caractère général de la baisse d'activité du CNED pendant la période récente, d'élaborer et de formaliser une stratégie de reconquête sur laquelle l'action de l'établissement devra être évaluée, tant en ce qui concerne son efficience que son efficacité.

La Cour veillera tout particulièrement à ce que les nouvelles orientations qui ont été définies se traduisent le plus rapidement possible dans des textes réglementaires et à ce que ceux-ci soient effectivement appliqués. Elle sera en outre attentive à ce que soient également menés à bien les processus d'élaboration du contrat d'objectifs et des projets annuels qui permettront de mieux mesurer la performance future du CNED, notamment en ce qui concerne le relèvement indispensable de ses parts de marché.

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

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a étudié avec attention et intérêt le rapport que la Cour a consacré au Centre National d'Enseignement à Distance (CNED) après examen de la réponse apportée au référé du 9 février 2006.

En complément des éléments communiqués à la Cour à cette occasion, il souhaite apporter deux séries de précisions développées ci-après, portant, d'une part, sur la mise en œuvre de la clarification des missions de service public du CNED, et, d'autre part, sur l'appréciation de la performance de l'établissement.

I - La clarification des missions de service public du CNED et ses conséquences du point de vue de la LOLF

Dans son référé, la Cour estimait prioritaire de clarifier le périmètre des missions de service public assurées par le CNED afin d'asseoir sur des bases plus cohérentes sa politique tarifaire et la subvention pour charges de service public qui lui est allouée.

Elle constate 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 vont dans le sens qu'elle a préconisé.

Le ministère confirme les orientations notifiées dans sa réponse au référé du 9 février 2006, dont la Cour reprend les principaux développements dans son projet d'insertion, sur l'ensemble des questions relatives à la clarification du périmètre du service public et aux conséquences de celle-ci sur la mise en œuvre de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF).

Il rappelle que la question de la définition des missions de service public constitue un sujet majeur pour l'avenir de cet opérateur et a fait l'objet d'un travail important en relation avec l'établissement dès 2002 à l'occasion de la réflexion globale sur sa politique tarifaire. L'une des conclusions de ces travaux a rapidement mis en évidence la nécessité d'une intervention législative permettant de fonder juridiquement la mission de service public du CNED ; c'est la principale raison du retard dans le règlement de cette question, à laquelle s'ajoutait en outre la nécessité de disposer, au sein de l'établissement, d'une comptabilité analytique qu'il a depuis mise en œuvre.

Cette disposition législative a été insérée à l'article 11 de la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école et codifiée à l'article L. 131-2 du code de l'éducation.

Comme le souligne le rapport de la Cour, il convient désormais de la compléter par la mise en place de textes réglementaires précisant les conditions et modalités d'accès aux activités de service public ainsi définies, dispositif réglementaire sur lequel travaille actuellement le ministère en concertation avec l'établissement.

C'est sur la base de cette clarification que le ministère entend faire reposer le dialogue de gestion prescrit par la LOLF avec son opérateur, permettant ainsi de définir précisément la contrepartie de la subvention pour charges de service public.

L'ensemble de ces éléments permettra en outre de poursuivre le travail de contractualisation qui doit aboutir prochainement et qui couvrira la période 2007-2010.

II - La performance du CNED au regard des moyens attribués par le ministère

Dans son référé, la Cour soulignait la difficulté d'apprécier dans la clarté la performance du CNED à travers le cadre de l'architecture budgétaire issu de la LOLF, du fait de l'éclatement des crédits couvrant son activité entre, d'une part, les deux programmes premier et second degrés, pour les personnels enseignants intervenant au sein de l'établissement, et, d'autre part, le programme «soutien de la politique de l'éducation nationale », pour l'action générale du CNED en tant qu'opérateur.

Le ministère a tenu compte des observations de la Cour et a inscrit au projet de loi de finances pour 2007 la mesure de transfert des emplois budgétaires, pour ce qui concerne les enseignants en réemploi, des deux programmes premier et second degrés au profit du programme « soutien de la politique de l'éducation nationale » et, plus particulièrement, au titre de ce programme, au CNED.

Compte tenu du temps nécessaire à la mise en place de cette mesure en terme de gestion, la date de prise d'effet est prévue au 1er septembre 2007, date à laquelle ces personnels enseignants, affectés au CNED, seront rémunérés sur le budget de l'établissement. Ce transfert permettra ainsi de mieux apprécier la performance de cet opérateur au regard des moyens dont il dispose effectivement.

En conclusion de ses observations, la Cour estime que le CNED doit accroître sa réactivité. Pointant l'ampleur et le caractère général de la baisse d'activité du CNED pendant la période récente, elle juge nécessaire « d'élaborer et de formaliser une stratégie de reconquête sur laquelle l'action de l'établissement devra être évaluée, tant en ce qui concerne son efficience que son efficacité ».

Sur ce point, le ministère constate, avec la Cour, la très grande diversité et l'accroissement important du nombre des opérateurs d'enseignement à distance et des produits et services proposés par ces derniers.

Il suit avec intérêt et accompagne les efforts importants de l'établissement dans la réflexion générale qu'il mène sur l'évolution de son offre de formation en développant notamment, dans le domaine de la formation professionnelle continue, des produits de formation adaptés à la demande du secteur des entreprises et de leurs salariés, et en tirant le meilleur parti possible des dispositifs qui organisent la formation tout au long de la vie (validation des acquis de l'expérience, droit individuel à la formation.....).

Dans le même sens, le CNED a entamé une refonte importante de son offre de formation dans le domaine parascolaire pour lequel il propose d'ores et déjà de nouveaux produits et services.

Dans le cadre de la contractualisation en cours, le ministère travaille actuellement, en concertation avec l'établissement, à la formalisation d'un projet annuel de performance identifiant les objectifs en relation avec les missions assignées à cet opérateur et précisant en outre les indicateurs permettant d'en assurer l'évaluation au titre de sa participation au programme « soutien de la politique de l'éducation nationale ».
