



**MINISTÈRES
ÉDUCATION
JEUNESSE
SPORTS
ENSEIGNEMENT
SUPÉRIEUR
RECHERCHE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction des affaires
financières**

Paris, le **20 SEP. 2024**

Secrétariat général
Sous-direction du budget des missions
« Enseignement scolaire »
et « Sport, jeunesse et vie associative »
Bureau des opérateurs de l'enseignement scolaire
DAF A2
n° DAF-I2024-007487

Le Secrétaire général

à

Monsieur le Président
de la troisième chambre de la Cour des comptes

Objet : Réponse aux observations définitives de la Cour des comptes : « Le Réseau Canopé – Exercices 2014-2023 »

Références : votre lettre n°S2024-1110-1 du 15 juillet 2024

Par lettre citée en référence, vous avez adressé des observations définitives élaborées au terme du contrôle des comptes et de la gestion de Réseau Canopé portant sur les exercices 2014 à 2023.

Ce rapport appelle les remarques suivantes qui émanent des directions concernées du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Les ministères de tutelle partagent globalement les constats dressés par la Cour des comptes. Comme elle l'indique, Réseau Canopé a opéré sa réorientation stratégique vers le domaine de la formation continue des enseignants. Cependant, son positionnement nécessite encore d'être renforcé, notamment l'articulation, la complémentarité et le cadre du conventionnement avec les écoles académiques de la formation continue (EAFC).

Comme le souligne la Cour des comptes, l'ancrage territorial de Réseau Canopé est une force. Ce maillage doit cependant être adapté aux besoins et aux spécificités locales. Les ministères de tutelle attendent de l'établissement un effort de rationalisation de ses emprises immobilières.

Les ministères de tutelle confirment qu'une réflexion sera engagée quant au rattachement du musée national de l'Éducation (Munaé). Ce musée est toutefois important dans la stratégie de communication et de valorisation des actions des ministères.

Dans le cadre de l'élaboration du prochain contrat d'objectifs et de performance (COP) 2025-2027, les ministères de tutelle s'appuieront sur les recommandations de la Cour des comptes. Ils veilleront particulièrement à ce que les orientations stratégiques données à l'opérateur pour la période à venir soient adossées à une trajectoire financière pluriannuelle soutenable. La fragilité du modèle économique actuel de Réseau Canopé nécessite l'identification de leviers budgétaires activables à court terme pour préserver sa capacité à investir dans le champ du numérique. Il implique également que les missions réalisées par Réseau Canopé soient compatibles avec les ressources et les financements de l'établissement. A cet égard, l'établissement et les ministères de tutelle seront attentifs à l'adéquation entre les nouveaux projets confiés à l'établissement et ses moyens.

Vous trouverez ci-dessous :

- des observations générales, à caractère transversal, sur le rapport ;
- des observations sur les recommandations ;

PARTIE I – OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LE RAPPORT

1. La place de Réseau Canopé dans le champ de la formation continue des enseignants au numérique, par le numérique

Comme la Cour des comptes le souligne en introduction, Réseau Canopé a su évoluer, depuis la fusion du Centre national de documentation pédagogique (CNDP) avec les centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP) jusqu'à la réorientation de ses missions vers la formation des enseignants au numérique par le numérique. Lors de la crise sanitaire, son agilité et sa réactivité ont permis de démontrer, comme l'indique la Cour des comptes, « *sa capacité opérationnelle à assurer la continuité des apprentissages par le biais de formations à distance et de contenus pédagogiques numériques.* »

Son positionnement comme acteur de la formation continue des enseignants est bien établi auprès des EAFC et des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPÉ).

Comme le mentionne la Cour, les ministères soulignent que le rapprochement entre Réseau Canopé et le réseau des INSPÉ est désormais effectif et opérationnel. Un avenant à l'accord de partenariat a été signé fin 2023. Les 32 INSPÉ, l'École nationale supérieure de formation de l'enseignement agricole (ENSFEA) et l'association « Réseau des INSPÉ » ont ainsi intégré le consortium. Les INSPÉ sont représentés dans les trois instances de gouvernance collégiale du projet.

Cependant, avec l'appui de la tutelle, l'établissement doit renforcer l'articulation et la complémentarité de son offre de formations avec les projets académiques pour s'inscrire durablement dans les plans de formation des EAFC.

Au sujet de stratégie de conventionnement avec les académies, la Cour « *estime que le manque d'harmonisation laisse le Réseau Canopé dans une relative incertitude du travail qui est attendu de lui et des ressources propres qu'il peut en attendre.* » Les ministères de tutelles souhaitent responsabiliser l'échelon déconcentré et précisent que les modalités de contractualisation doivent être le fruit d'échanges entre les académies et l'opérateur. Les académies et Réseau Canopé doivent bénéficier d'une liberté d'adaptation de ces conventions et tarifs pour tenir compte des contextes locaux ou de l'historique dans les relations avec Réseau Canopé. Le cadre national précédemment établi conserve sa pertinence mais son contenu nécessite d'être réinterrogé à l'aune de la comptabilité analytique de l'établissement et de l'évolution de la relation de travail entre Réseau Canopé et les académies. Une fois finalisé, il sera diffusé aux académies.

2. L'organisation et la gouvernance

Le renforcement du rôle de Réseau Canopé dans le champ de la formation continue des enseignants passe par la consolidation de son organisation, qui est actuellement engagée et qui devrait aboutir fin 2024, avec une transformation de l'organigramme reflétant les nouvelles missions qui lui ont été confiées. Cette démarche est soutenue par les ministères de tutelle.

La Cour des comptes relève que le Centre national d'enseignement à distance (Cned) est également un opérateur du service public du numérique éducatif et qu'il « *existe parfois des empiètements dans leurs missions, sources de frictions entre les deux établissements* ». Les ministères de tutelles considèrent que les attributions des deux établissements sont bien définies. Les contrats d'objectifs et de performance de chaque établissement permettent de délimiter leurs périmètres d'intervention et la contribution de chaque opérateur aux priorités des tutelles ministérielles.

Enfin, les ministères de tutelles souscrivent à la proposition de la Cour des comptes de supprimer le conseil d'experts et des usagers qui n'a pas été institué à ce jour.

3. Modèle économique de l'établissement

La Cour des comptes relève que « *le financement de Réseau Canopé repose très largement sur la subvention pour charges de service public (SCSP) versée par la tutelle qui s'élevait en 2023 à 85,2 M€, soit 79% du total des recettes* ». Elle note ensuite que « *le montant « socle » destiné à couvrir la masse salariale et une partie des charges de fonctionnement a baissé de 7 M€ depuis 2015* » puis indique que « *ces subventions sont censées permettre à l'opérateur de financer les projets commandés par le ministère. Dans les faits, les*

financements du ministère ne couvrent bien souvent qu'une partie des dépenses engagées par l'opérateur qui doit mobiliser la SCSP voire puiser dans ses réserves pour mener à bien les projets commandés. Selon les données transmises par le Réseau Canopé, l'opérateur aurait contribué à hauteur de 5 M€ à la réalisation des cinq plus gros projets ministériels entre 2014 et 2019, soit un tiers du coût des projets. »

La prépondérance de la SCSP dans les ressources de l'établissement apparaît conforme à ses missions principales, qui concernent la formation continue des enseignants au numérique et par le numérique.

Les ministères de tutelle confirment que la SCSP a diminué durant la période sous revue. Toutefois, le niveau de trésorerie a sensiblement augmenté depuis 2018 (+7,6 M€ en 2023). Dans ce contexte, les marges dégagées par l'établissement ont été utilisées pour soutenir sa transformation et développer des projets structurants pour les ministères de tutelle.

S'agissant du modèle économique de l'opérateur, les ministères de tutelle ont encouragé l'établissement à le faire évoluer dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance 2021 - 2024. Le principe de la gratuité de l'offre aux enseignants a été maintenue en parallèle d'une identification plus lisible des différentes ressources de l'établissement (subvention socle, subvention sur projet, ressources propres) et d'une incitation à développer les ressources propres de l'établissement.

Les recettes à l'international se sont fortement accrues de 174 % entre 2015 et 2022. Elles s'établissent à 0,95 M€, soit 9 % du chiffre d'affaires total de Réseau Canopé, et sont un axe de développement des ressources propres que l'établissement doit poursuivre dans les prochaines années.

Comme le souligne la Cour des comptes, l'établissement se mettra en conformité avec la durée légale du temps de travail de 1607h avec l'appui des ministères.

4. Le projet Territoires numériques éducatifs (TNE)

L'établissement opère la partie formation du projet « Territoires numériques éducatifs » décliné dans les stratégies académiques de la formation pilotée par les EAFC des académies concernées. Il opère aussi le marché national des ressources qui permet de proposer aux enseignants 69 solutions numériques éducatives de la maternelle au lycée.

La Cour des comptes relève que le « *projet TNE, conforme à la stratégie globale du numérique éducatif voulue par l'État, devrait s'étendre de manière durable à l'ensemble du territoire national.* » Dans cette perspective, « *ce constat interroge sur la capacité du Réseau Canopé à pouvoir s'impliquer sur le long terme dans le déploiement des TNE. Si le Réseau Canopé estime qu'il lui sera difficile d'assurer le déploiement des TNE dans les 101 départements sans financements complémentaires substantiels et sans capacité logistique supplémentaire, le ministère demande à l'opérateur de se mobiliser durablement et d'étendre le dispositif à d'autres territoires.* »

Financé par les investissements France 2030, le programme « Territoires numériques éducatifs » concerne aujourd'hui 1,7 million d'élèves et 115 000 enseignants. Ce financement permet notamment à Réseau Canopé de recruter et de rémunérer des personnels dédiés à ce projet sur des ressources fléchées. Ces ressources sont distinctes des moyens octroyés à l'établissement dans le cadre de la subvention pour charges de service public.

Les premiers retours de l'évaluation en cours du projet « Territoires numériques éducatifs » sont prometteurs. Ils témoignent de changements dans les comportements des enseignants qui mettent en œuvre des démarches pédagogiques différenciées au service d'un apprentissage renforcé des élèves.

Ce projet souligne l'importance de faciliter « l'expérience utilisateur » de l'enseignant dans la découverte des formations et des ressources. A ce titre, il paraît important que les enseignants disposent d'une plateforme unique pour leur formation. La plate-forme Magistère semble l'outil adéquat. Les ministères de tutelle seront attentifs à la rationalisation et à l'urbanisation des plateformes.

Réseau Canopé porte le projet « territoires numériques éducatifs » jusqu'en 2026, année qui marquera la fin du suivi des deux premières vagues de déploiement.

5. Organisation territoriale

La Cour des comptes relève que l'établissement dispose d'une forte présence territoriale qualifiée de « *maillage unique* » avec le réseau d'ateliers en France métropolitaine et dans les DROM. Elle note que Réseau Canopé a entamé la restructuration de son parc immobilier et que l'objectif de rationalisation est poursuivi dans le cadre du « *schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) pour la période 2022-2026 en lien avec le contrat d'objectifs et de performance (2021-2024) qui prévoit de réduire la surface immobilière SUB de 30% d'ici 2024 et par là-même de 30% des coûts de fonctionnement* ».

Pour les ministères de tutelle, l'ancrage territorial de Réseau Canopé est un atout pour proposer des formations hybrides hors temps scolaire.

Compte tenu de l'évolution des activités de Réseau Canopé, du développement des usages numériques et du développement du télétravail mais également de la nécessaire application de la circulaire de la Première ministre du 8 février 2023 relative à la nouvelle doctrine d'occupation des immeubles tertiaires de l'État, les ministères de tutelle considèrent que la surface moyenne de 300 m² de surface utile brute retenue de façon uniforme pour les ateliers quel que soit le département, qui était jusqu'à présent une norme uniforme, doit être réinterrogée.

Il apparaît indispensable de rechercher une optimisation et une rationalisation des implantations immobilières de l'opérateur, en recherchant au cas par cas une synergie avec les autres services du ministère de l'Éducation nationale et une mutualisation avec les EAFC lorsque cela est possible.

Par conséquent, les ministères de tutelle accompagnent Réseau Canopé, dans le cadre de la stratégie immobilière menée sur l'ensemble du patrimoine immobilier des services déconcentrés, pour aboutir à une diminution de ses surfaces selon un calendrier volontariste. Une gestion immobilière optimisée du parc de l'opérateur représente en effet un levier majeur de bon usage des deniers publics.

PARTIE II – OBSERVATIONS SUR LES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Actualiser les dispositions du Code de l'éducation afin de définir le rôle et l'organisation de Réseau Canopé en tant qu'opérateur chargé de la formation continue des enseignants et de la communauté éducative.

Les ministères de tutelle souscrivent à cette recommandation et confirment qu'il est prévu d'actualiser les dispositions du code de l'éducation, avec l'objectif d'accentuer la contribution de Réseau Canopé aux besoins des ministères de tutelle en matière de ressources pour la formation des enseignants et de la communauté éducative.

Recommandation n° 2 : Finaliser et harmoniser, avant la fin de l'année 2024, la signature de l'ensemble des conventions de partenariat avec les académies

Les ministères de tutelle souscrivent à cette recommandation et appuient l'établissement dans la démarche de conventionnement avec les académies. Comme cela a été indiqué dans la partie I de la réponse, les ministères responsabilisent le niveau déconcentré, les modalités de contractualisation devant être le fruit d'échanges entre les académies et l'opérateur. Les ministères fourniront toutefois un cadre indicatif afin de faciliter ces échanges.

Recommandation n° 3 : Rattacher le Munaé à une structure en adéquation avec son activité

Les ministères considèrent que le musée national de l'éducation (Munaé) a un rôle important dans la stratégie de communication et de valorisation des actions des ministères. Ils prennent note de la recommandation et engageront prochainement une réflexion sur la question de son rattachement.

Recommandation n° 4 : Mettre à jour et réactiver la comptabilité analytique afin de pouvoir distinguer le résultat des activités commerciales et celui de l'activité de service public comme l'impose l'article D. 314-88 du code de l'éducation

Les ministères de tutelle souscrivent à cette recommandation. La comptabilité analytique est essentielle pour calibrer la tarification de l'offre de services, permettre d'analyser la robustesse du modèle économique de l'opérateur et optimiser l'utilisation des ressources.

Recommandation n°5 : Réaliser, ou faire réaliser, à échéance de trois ans, un audit de tous les marchés passés par le Réseau Canopé depuis janvier 2024.

La Cour des comptes souligne dans le rapport et en annexe 11 des anomalies et des points de fragilité dans certaines procédures d'achats publics. Les ministères de tutelle confirment leur vigilance renouvelée sur ce point.

Les marchés passés par Réseau Canopé font l'objet d'un examen par le conseil d'administration de l'établissement, qui, conformément à l'article D. 314-76 du code de l'éducation, délibère sur les conditions générales de passation des marchés. L'établissement établit par ailleurs une cartographie de ses achats en vue d'identifier des leviers pour diminuer leurs coûts de gestion et améliorer l'efficacité de sa commande publique.

Les ministères définiront dans le contrat d'objectifs et de performance en cours d'élaboration avec l'opérateur un dispositif pour sécuriser ses marchés publics : mutualisation des procédures, analyse des risques et évaluation régulière. Il sera inscrit dans le plan de contrôle interne financier de l'opérateur qui fait l'objet d'un examen en conseil d'administration.

Le secrétaire général



Thierry LE GOFF

Annexe : Erreurs factuelles

La Cour indique page 22 que « Le projet TNE est financé par le Secrétariat général pour l'investissement à hauteur de 14,9 M€ pour la phase 1 et de 46 M€ pour la phase 2. ». Ces données sont reprises dans le tableau n°20. Toutefois, elle distingue à raison, page 70 les différentes tranches des « Territoires numériques éducatifs (TNE) : phase 1 (14,9 M€) sur 4 ans (2020-2024) et phase 2 (32 M€ fermes et 14 M€ conditionnels) sur 3 ans (2022-2024) », correspondant aux données affichées dans les tableaux n°18 et n°21. Pour les ministères, il conviendrait de préciser en bas du tableau n°20 qu'en 2023 le montant de la phase 2 du projet TNE se composait jusqu'à récemment d'une tranche ferme de 32 M€, qui correspond à 25 M€ pour l'action n°1 relative au marché de solutions numériques éducatives à destination des enseignants et à 7 M€ pour l'action n°2 relative à la formation des enseignants, ainsi que deux tranches conditionnelles de 7 M€ pour l'action n°2.

En outre, le conseil d'administration de Réseau Canopé a validé en 2024 des avenants aux conventions entre l'établissement, la Caisse des dépôts et consignations et le secrétariat général pour l'investissement :

- En conseil d'administration du 30 avril 2024, le montant de l'action n°1 a été porté de 25 M€ à 27 M€ avec une subvention de 2 M€ sous réserve de consommer la part ferme de 25 M€.
- Lors du conseil d'administration de l'établissement du 27 juin 2024, le montant ferme de l'action 2 au titre de la phase 2 a été augmenté de 6 M€ pour la porter à 13 M€. Il n'est plus prévu de tranche conditionnelle à ce stade.

Le montant global du projet reste donc de 14,9 M€ pour la phase 1 mais est désormais de 38 M€ ferme et 2M€ en option pour la phase 2