



Le 15 juin 2022

Le Premier président

à

Monsieur Pap Ndiaye

Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse

Réf. : S2022-0942

Objet : Le Centre national d'enseignement à distance (CNED), opérateur historique de l'enseignement à distance au service de la politique du numérique pour l'éducation

En application des dispositions de l'article L. 113-1 du code des juridictions financières, la Cour a examiné les comptes et la gestion du Centre national d'enseignement à distance (CNED), pour les exercices 2013 à 2021.

Si le CNED¹ assure, en premier lieu, une mission essentielle de service public auprès des élèves qui ne peuvent suivre une scolarité en établissement², celle-ci ne représente plus en 2020 qu'un quart des inscrits (33 000 sur un total de 132 000).

La majeure partie des inscriptions concerne désormais des élèves qui choisissent de suivre tout ou partie d'un cursus scolaire à distance - en France ou pour une part non négligeable d'entre eux à l'étranger - et des adultes en reprise d'études ou en formation tout au long de la vie. Cette activité a apporté à l'établissement des recettes commerciales pour un montant de 55 M€ en 2020.

¹ Avec Réseau Canopé, le CNED est l'un des deux plus gros opérateurs du ministère. Réseau Canopé a pour mission la formation tout au long de la vie et le développement professionnel des enseignants, notamment dans l'appropriation des outils et environnement numériques.

² Dits « empêchés », ces élèves suivent leur scolarité à distance, grâce au CNED, en raison notamment de leur état de santé, de l'itinérance de leur famille ou d'une pratique sportive de haut niveau et leur inscription nécessite l'autorisation des autorités académiques. Cette mission historique qui correspond au secteur dit « réglementé » est financée par une subvention pour charges de service public d'un montant de 31 M€ en 2020.

Le CNED s'est aussi vu confier, dans le cadre du service public du numérique éducatif³ et de l'enseignement à distance instauré par la loi pour la refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013⁴, la mise en œuvre de plusieurs dispositifs ministériels et interministériels relevant de ce service public⁵, au service de toutes les académies.

La crise sanitaire de 2020 a conduit à un changement d'échelle en matière de services rendus par le CNED à l'enseignement scolaire, l'amenant à proposer ses prestations auprès de millions d'élèves. Son dispositif « Ma classe à la maison » et les classes virtuelles leur ont permis de poursuivre leur apprentissage et conserver un lien avec leurs professeurs dans un contexte inédit de fermeture généralisée des classes, en dépit des dysfonctionnements passagers de la plateforme mise en place à cette occasion⁶.

En conséquence, l'extension de ses missions et de son offre de services rend aujourd'hui nécessaire de repenser sa place et sa stratégie pour assumer le rôle que la loi lui assigne.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

1. MIEUX DÉFINIR LA PLACE ET LA STRATÉGIE DE CET OPÉRATEUR MAJEUR DU SYSTÈME ÉDUCATIF

L'approche de l'établissement et de sa tutelle quant à ses missions, son offre de services et la tarification de ces services mérite aujourd'hui d'être reconsidérée à la lumière des évolutions du monde scolaire et du code de l'éducation.

1.1. Une doctrine tarifaire à préciser et un resserrement nécessaire de l'offre de formation

En premier lieu, la scolarité à distance destinée aux élèves « empêchés », gratuite jusqu'à 16 ans, en raison de son caractère obligatoire jusqu'à cet âge, est payante au-delà. Or, depuis nombre d'années, la politique de l'enseignement scolaire vise à conduire au moins 80 % d'une classe d'âge au baccalauréat, si bien que la scolarité de la plupart des élèves se poursuit au-delà de 16 ans. En outre, la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance⁷ dispose que « *la formation est obligatoire pour tout jeune jusqu'à l'âge de sa majorité* », dans le but d'éviter les situations de jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation. Poursuivre une formation au CNED constitue alors l'un des moyens de parer au décrochage.

Or aujourd'hui, à partir de 16 ans, les élèves doivent s'acquitter de droits auprès du CNED ; les tarifs « redevancés » (320 € en 2021), outre leurs critères d'application instables dans le temps, sont définis par l'établissement⁸. S'agissant du droit à l'éducation et d'un axe essentiel de la politique éducative, consacré par la modification du code de l'éducation en 2019, visant en outre à éviter le décrochage de jeunes souvent en situation de fragilité sociale, il paraîtrait approprié que cette tarification soit encadrée par un texte réglementaire.

Il convient en tout cas que le ministère précise le champ du service public de l'enseignement à distance dans le cadre de l'enseignement scolaire et en tire les conséquences sur le financement associé (par l'utilisateur ou par la subvention pour charges de service public). Il lui revient d'adopter une règle, fondée sur une base juridique claire.

³ Cour des comptes, *Le service public numérique pour l'éducation. Un concept sans stratégie, un déploiement inachevé*, rapport public thématique, juillet 2019, 172 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁴ [Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République \(1\) - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

⁵ D'COL, Jules/Maya, English for schools, Deutsch für Schulen, MaSpéMaths, Program'cours.

⁶ Cour des comptes, « La contribution du service du public du numérique éducatif à la continuité scolaire pendant la crise sanitaire », in *Rapport public annuel 2021*, Tome I, p. 67-108, disponible sur www.ccomptes.fr

⁷ [Loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance \(1\) - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

⁸ Ainsi, jusqu'à 2019, les élèves empêchés de plus de seize ans bénéficiaient systématiquement du tarif redevancé, puis les conditions se sont durcies, avant d'être assouplies de nouveau en 2021, rejoignant celles prévues pour les élèves empêchés plus jeunes.

En second lieu, au-delà de son cœur de métier historique scolaire, le CNED délivre des formations tout au long de la vie, permettant la reprise d'études, allant notamment du certificat d'aptitude professionnelle (CAP) au brevet de technicien supérieur (BTS).

Or, si l'établissement a engagé la rationalisation de son offre, particulièrement depuis 2018, cette démarche, qui permet de dégager des ressources afin de consolider son « portefeuille socle » et d'améliorer la qualité de service rendu, doit être poursuivie. En particulier, l'offre du CNED dans le domaine de l'enseignement supérieur, généralement en partenariat avec les universités, doit être analysée avec le plus grand soin, en fonction à la fois de la valeur ajoutée que l'établissement apporte à de telles formations mais également des résultats financiers desdites formations.

En outre, si le CNED, opérateur public, peut légitimement proposer une offre de formation à destination de publics socialement plus fragiles, dans le cadre d'une politique qui se veut inclusive⁹, cet objectif conduit à rendre de nombreux tarifs de formation inférieurs à ceux de ses concurrents, dont l'avantage concurrentiel tient néanmoins à des conditions de paiement souvent plus attractives¹⁰. Cet objectif social n'a jamais été discuté explicitement avec la tutelle et ne s'appuie sur aucune base légale spécifique. Au surplus, il justifie moins un tarif spécial que des rabais au profit des catégories précisément définies et dans des conditions d'éligibilité contrôlées.

Par ailleurs, dans le domaine particulier de la préparation des concours administratifs, en particulier de ceux de l'enseignement, pour lesquels l'offre privée est faible, voire inexistante, une remise en ordre financière s'impose. Souvent déficitaires, du fait du faible nombre de candidats sur lesquels répartir leur coût de revient, elles sont considérées par le ministère comme relevant des missions de l'établissement. Rien ne s'y oppose, mais il conviendrait d'en arrêter les conditions définitives de financement par le ministère, dans le cadre de sa politique de formation continue, comme la Cour l'y invitait déjà dans son précédent rapport.

Enfin, la question de l'école d'ingénierie de la formation à distance (Eifad), structure interne du CNED dédiée à la montée en compétences et à l'expertise en matière d'ingénierie de formation à distance sous toutes ses formes, devrait être arbitrée, le ministère devant mieux délimiter le rôle de chacun de ses opérateurs pour éviter les redondances. Cette école propose à un large public de professionnels en formation initiale et continue, y compris du secteur privé, voire aux particuliers, des formations sur catalogue dans le domaine de l'apprentissage à distance et répond à des appels d'offres. Après l'avoir mise en sommeil pendant plusieurs mois, le CNED souhaite en faire un acteur de référence, qui puisse délivrer à terme des formations certifiantes. Cette stratégie s'appuie sur une expérience et des compétences incontestées des équipes de l'établissement, mais pose la question de zones de recoupement avec les nouvelles missions du Réseau Canopé, chargé de mettre en place l'e-Inspé destiné à la formation continue des enseignants, notamment dans le domaine numérique.

1.2. Clarifier la place de l'opérateur au sein du dispositif de l'éducation nationale

Le contrat d'objectifs et de performance de l'établissement (2019-2022) affiche la volonté de « faire du CNED une académie numérique », afin de tenir compte des missions confiées à cet établissement. Il rend en effet des services à l'ensemble des élèves de toutes les académies mais bute contre des contraintes qui en obèrent l'efficacité, et conduisent à moins bien traiter les élèves du CNED que les élèves en établissement.

⁹ Notamment pour les formations (BTS, CAP) permettant l'insertion ou la réinsertion professionnelle de l'apprenant.

¹⁰ Ceux-ci proposent fréquemment des conditions de paiement allant de 12 à 36 mensualités, rendant ces dernières particulièrement attractives pour un inscrit, alors moins sensible au coût global de la formation.

Ces missions sont anciennes (scolarisation à distance des élèves « empêchés ») ou plus récentes. S'agissant de ses nouvelles missions, le CNED délivre des prestations relevant du numérique éducatif aux autres établissements, en particulier dans le cadre du remplacement de courte durée des enseignants¹¹ et dispense auprès des élèves des cours de spécialités et récemment de langues régionales. En cas de crise, il devient alors un établissement de recours pour des millions d'élèves. Il entend également développer des solutions innovantes de e-learning, grâce aux financements « investissements d'avenir ».

Or, aujourd'hui, du fait de l'insuffisante interopérabilité entre les systèmes d'information du CNED et les applications ministérielles, les élèves inscrits au CNED ne disposent pas des mêmes services que les élèves scolarisés en écoles et établissements scolaires. En effet, le CNED n'a pas accès au dossier pédagogique de l'élève, lequel doit fournir à nouveau toutes les informations le concernant lors de sa réinscription annuelle, par ailleurs entièrement manuelle¹² et les élèves doivent en outre s'inscrire eux-mêmes aux examens auprès de leur académie d'origine. Enfin, l'absence d'identification des élèves du CNED dans les bases ministérielles rend impossibles les études statistiques sur leur taux de réussite aux examens et empêche l'établissement d'appréhender les résultats de ses formations.

C'est notamment pour ces raisons que l'académie numérique a été inscrite dans le présent contrat d'objectif et de performance (COP) du CNED mais le ministère peine à en définir précisément les contours et à tout le moins tarde à mettre en œuvre ce projet. Cette évolution indispensable permettrait pourtant de résoudre nombre de difficultés, en particulier en matière d'organisation des examens et de diplomation.

Force est de constater que si l'objectif de faire du CNED une académie numérique, relevant d'une déconcentration technique, relève d'un choix stratégique du ministère, envisagé dès 2019, l'achèvement des chantiers afférents à la diplomation, aux systèmes d'information et à la gestion des ressources humaines est indispensable.

2. PILOTER LES MUTATIONS NÉCESSAIRES DE L'ÉTABLISSEMENT

2.1. Une gestion de son personnel par le CNED encore très partielle

Le CNED ne maîtrise pas l'ensemble des ressources humaines (2 030 équivalents temps plein [ETP]) qu'il emploie même si le décret du 8 mars 2022¹³ donne enfin un pouvoir disciplinaire au directeur général, lui conférant une autorité plus grande sur les personnels mis à disposition.

En effet, plus de la moitié de ses effectifs sont constitués d'enseignants (1 109 ETP) rémunérés par les rectorats et mis à disposition de l'établissement. Ces personnels, qui ne sont plus « en capacité d'assurer la plénitude des fonctions », y sont affectés dans le cadre de la procédure de postes adaptés, de courte ou de longue durée pour y exercer des fonctions de correction de devoirs et de tutorat auprès des élèves. Alors que ces agents bénéficient fréquemment d'une obligation d'emploi¹⁴, ce système, dans lequel leur employeur n'est pas l'établissement, aboutit paradoxalement à rendre le CNED débiteur du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

¹¹ Program'cours met à disposition des collégiens une plateforme numérique sur laquelle sont accessibles des séances pédagogiques interactives, conformes aux référentiels. Les modalités définitives de son financement étaient encore à arbitrer à la rentrée 2021.

¹² Jusqu'à très récemment, la procédure, suspendue à l'avis papier du DASEN, pouvait s'étendre sur plusieurs semaines ; désormais, les familles peuvent déposer cet avis dématérialisé sur « Univers Digital ». En sens inverse, le ministère ne récupère pas automatiquement les données pédagogiques de l'élève qui retourne en présentiel.

¹³ [Décret n° 2022-332 du 8 mars 2022 relatif au pouvoir disciplinaire du directeur général du Centre national d'enseignement à distance - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

¹⁴ 65 % des personnels affectés dans ce cadre au CNED bénéficient de la reconnaissance de travailleur handicapé.

L'élaboration par l'opérateur d'un référentiel de tâches a permis de rappeler aux rectorats les compétences numériques indispensables à l'accomplissement de ces missions. Si le rôle d'accueil des enseignants en difficulté à un moment de leur carrière au CNED peut s'entendre¹⁵, il limite sa capacité à recruter ses personnels sur le seul critère de leurs compétences, ce qui obère sa performance. Le suivi de ces personnels par les autorités académiques est trop souvent insuffisant pour permettre d'envisager de véritables reconversions au terme de l'affectation sur un poste adapté. Si 20 postes ont été proposés dans le cadre des mouvements spécifiques, afin que le passage au CNED devienne une étape dans la vie de l'enseignant et non plus une « affectation subie », cette procédure mériterait d'être étendue.

Le dispositif de mise à disposition du CNED nourrit des interrogations sur la productivité des enseignants considérés. S'ils ne se consacrent pas uniquement à la correction de copies, cette fonction est un objet récurrent de crispation du dialogue social au CNED¹⁶. Le développement de la correction automatique emportera d'ailleurs des conséquences sur l'évolution des effectifs d'enseignants et sur les missions qui leur seront confiées dans le futur.

2.2. Une comptabilité analytique à développer et fiabiliser

Suite aux observations du précédent contrôle de la Cour, le CNED s'est doté d'une comptabilité analytique en 2013, mais celle-ci comporte de nombreux biais qui nuisent à son utilisation et à sa pertinence. Elle s'appuie sur des retraitements manuels qui sont autant de sources d'erreurs.

Or son renforcement et sa fiabilisation sont d'autant plus nécessaires que la comptabilité analytique est un outil indispensable pour permettre de parfaire le modèle économique du CNED, en documentant mieux ses coûts d'une manière générale mais également en éclairant ses marges de progression tarifaire dans le secteur commercial.

2.3. Une information financière au Parlement à compléter

L'établissement dispose de moyens extra-budgétaires qui complètent la subvention pour charges de service public allouée. Outre les enseignants sur postes adaptés précités, l'opérateur bénéficie d'enseignants mis à disposition ainsi que d'un volume d'heures supplémentaires effectives (HSE) destinées à la rémunération d'enseignants chargés de corrections de copies ou d'accompagnement d'élèves.

Selon l'estimation de la Cour, en 2020, les ressources extra-budgétaires (près de 89 M€) portaient les moyens réels du CNED à plus du double de son budget apparent (86 M€).

C'est pourquoi la Cour recommande de présenter, dans les documents budgétaires soumis au Parlement, une information complète sur les moyens de cet opérateur.

2.4. Des implantations à resserrer

La création et l'implantation de chacun des huit sites du CNED est le fruit de l'histoire, sans « logique territoriale » particulière. Aujourd'hui, ces sites se classent en deux catégories : trois sites scolaires (Toulouse, Rouen et Rennes) et cinq sites dits non scolaires (Grenoble, Lille, Lyon, Poitiers, Vanves), outre le siège à Chasseneuil du Poitou. Plusieurs de ces sites, parfois vétustes, ont un taux d'occupation très faible occasionnant des coûts de structure importants.

¹⁵ Le CNED est le principal établissement d'accueil des agents de l'Éducation nationale en postes adaptés.

¹⁶ La direction indique que les enseignants corrigeraient en moyenne annuelle 17 copies par semaine, les organisations syndicales estiment que la moyenne serait plutôt comprise entre 25 et 30 copies.

Cette multiplication des sites, qui reposait notamment sur la présence d'ateliers à même de fournir précédemment la documentation papier aux élèves, n'est plus justifiée à l'heure du numérique. Au-delà des efforts de rationalisation en cours (densification des espaces, cessions de locaux, rapprochement en gestion de sites), une réduction significative du nombre de sites s'impose, d'autant plus que le COP actuel prévoyait déjà d'envisager une rationalisation des implantations géographiques.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : définir les modalités de financement du service public, en distinguant les situations où la gratuité s'applique de celles où une redevance est prélevée sur l'utilisateur ;

Recommandation n° 2 : poursuivre la rationalisation du catalogue de formations, en le centrant sur le cœur de métier de l'établissement (enseignement scolaire, formation professionnelle tout au long de la vie) ;

Recommandation n° 3 : poursuivre la révision des tarifs des formations, en fonction de leur élasticité prix, en envisageant des rabais au profit des catégories précisément définies et dans des conditions d'éligibilité contrôlées ;

Recommandation n° 4 : décider du sens à donner au « CNED académie numérique », que ce soit en termes d'évolution statutaire ou de décisions opérationnelles (interopérabilité des systèmes d'information, diplomation, etc.) ;

Recommandation n° 5 : renforcer la qualité de la comptabilité analytique, en s'appuyant sur des données fiables et recueillies de manière automatisée et en affinant les clés de répartition ;

Recommandation n° 6 : présenter une information complète sur les moyens du CNED dans les documents budgétaires soumis au Parlement (PAP-RAP) et dans les documents budgétaires de l'opérateur ;

Recommandation n° 7 : dans le cadre de la négociation du prochain contrat d'objectifs et de performance, réduire le nombre des implantations du CNED, en tenant compte de l'activité des sites.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication¹⁷.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;

¹⁷ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Pierre Moscovici