



AVIS

sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du centre national des études à distance (CNED)

Vu le décret n° 2011-1388 du 28 octobre 2011 modifiant le décret n° 2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le document du CNED de janvier 2015 présentant le bilan, sur la période 2009/2014, des actions relatives au SPSI mises en perspective au regard de la stratégie du CNED ainsi que les actions du déploiement du projet stratégique, envisagées pour la période 2015/2018 ;

Vu l'avis du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche du 26 janvier 2015 sur ce document ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 28 janvier 2015 de M. Serge BERGAMELLI, directeur du CNED, accompagné de M. Alain BOTTON, secrétaire général et de M. Mohamed AZIHARI, directeur de l'infrastructure, en présence de M. Christophe GEHIN, sous-directeur du pilotage et du dialogue de gestion du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche accompagné de M. Jean-Yves HERMOSO, sous-directeur du budget de la mission "enseignement scolaire" à la direction des affaires financières et de Mme Stéphanie GUTIERREZ, chef du bureau des opérateurs de l'enseignement scolaire, ainsi que de M. Didier PETITJEAN, chef du bureau « stratégie et expertise de la politique immobilière de l'État » du service France Domaine ;

Considérant que le centre national d'enseignement à distance, établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, est l'opérateur public d'enseignement à distance ;

Que le CNED disposait en 2013 d'un budget de 139 M€, enregistrait 55 M€ de recettes commerciales et employait 2 200 personnes (enseignants et non-enseignants) ;

Que le CNED dispense aujourd'hui 500 formations se déclinant en 3 000 modules ; qu'en 2013, les 226 000 inscrits, usagers du service public et clients des prestations commerciales, se répartissaient comme suit :

- Enseignement scolaire : enseignement primaire 8 300, collège : 26 450, lycée : 48 650, D'COL (dispositif d'aide, de soutien et d'accompagnement pour les élèves de 6ème en difficulté) : 14 500, English for Schools (apprentissage de l'anglais en primaire) : 10 250 ;
- Enseignement supérieur : BTS : 13 000, LMD et autres formations du supérieur : 13 150
- Préparation aux concours : concours enseignants : 17 000, concours de la fonction publique (hors enseignants) : 10 600 ;
- Formations professionnelles : études comptables et financières : 29 600, autres formations professionnelles : 14 000, formations spécifiques pour des partenaires : 4 350
- Formations libres tous secteurs : 9 000
- Produits d'autoformation : 6 350

Considérant que la Cour des comptes a, dans son rapport public annuel 2013, formulé plusieurs recommandations après examen de l'activité de l'établissement pour la période 2003- 2011 ; que les magistrats pointaient tout particulièrement le déclin continu de l'activité, l'absence de gestion maîtrisée, la faiblesse du cadre juridique du périmètre du service public, la fragilité des moyens humains, techniques et pédagogiques.

Considérant que le CNED s'inscrit depuis 2011 dans la stratégie numérique ministérielle et a engagé sa mutation pour s'adapter aux évolutions d'un monde où les technologies de l'information et de la communication construisent un nouveau rapport au savoir ;

Que le CNED s'est doté pour la période 2012/2015 d'un projet d'établissement (CNED 24/24) qui vise à construire l'avenir et placer l'établissement, ses inscrits, ses personnels au cœur de la transformation technologique ; que le projet a pour ambition de transformer le CNED, technologiquement et pédagogiquement ;

Que les premières étapes de ce chantier structurel et d'organisation conduit avec les tutelles, produisent des éléments de réponse aux constats et préconisations émises par la Cour des comptes en 2013 :

- Reprise de l'activité (en nombre d'inscrits et en chiffre d'affaire) ;
- Intégration affirmée aux politiques publiques de l'enseignement au travers du numérique ;
- Adaptation aux besoins de transformation (mise en place d'une comptabilité analytique, d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, renforcement de la maîtrise des ressources humaines) ;
- Réalisation d'investissements nécessaires à la transformation numérique (environnement numérique de travail, chaîne éditoriale numérique, progiciel de gestion intégrée sur le cœur de métier) ;

Considérant qu'en accord avec sa tutelle, la priorité a été donnée à la stratégie globale de modernisation de l'établissement et que celle-ci n'a pas été accompagnée, à ce stade, d'une remise en cause de la carte des implantations des sites, mais davantage d'une optimisation et d'une rationalisation des surfaces ;

Considérant que le CNED dispose de huit implantations : Poitiers Futuroscope, Grenoble, Lille, Lyon, Rennes, Rouen, Toulouse et Vanves ;

Que ce parc représente une surface de 47 173 m² SUB dont 8 162 m² dédiés spécifiquement à des activités de production imprimée et de logistique, 723 m² à de la production audiovisuelle et 572 m² à des activités de formation ;

Que le CNED est propriétaire de la majorité des immeubles, l'autre partie du parc étant constituée de biens domaniaux ;

Que seules 1 151 personnes exercent leur activité au sein des locaux d'activité du CNED, la seconde moitié des effectifs du CNED étant constituée d'enseignants qui travaillent à distance, souvent depuis leur domicile ; qu'ils occupent au total 18 552 m² pour un ratio de 16,12 m² SUN /effectif ;

Que les services centraux et un site d'exploitation sont installés les quatre bâtiments propriété du CNED du site de Poitiers Futuroscope (NIEPCE : 3 697 m² SUB, PARC : 1 814 m² SUB dont un studio audio-visuel de 723 m², VINCI : 4619 m² SUB, CASSIN : 3547 m²) ; que la valeur de ces biens est estimée à 21 M€, soit 1 546 €/ m² SUB ; qu'entre 2010 et 2014, le taux d'occupation de ces locaux est passé de 17,67 m² SUN / agent à 15,49 m² SUN / agent, cette amélioration de la performance ayant été principalement obtenue par le regroupement de services ; qu'entre 2010 et 2014, le CNED a réalisé pour 600 000 € de travaux d'amélioration sur les bâtiments du site ;

Que 111 personnes travaillent sur le site domanial de Vanves d'une surface de 7 864 m² SUB (dont 1 564 m² dédiés spécifiquement à des activités d'imprimerie et de logistique) et d'une valeur estimée à 14,9 M€ ; que le CNED a, entre 2010 et 2014, conduit et financé sur ses fonds propres, une opération d'un montant de 4,5 M€ relative au déclassement de l'immeuble de grande hauteur (IGH) et à la relocalisation des services de production imprimée et de logistique par construction d'une extension de 700 m² ; que le CNED n'occupe aujourd'hui que 1 513 m² SUN sur les 4 398 m² SUN de l'immeuble ; que la relocalisation de l'ensemble des services du CNED sur trois niveaux a amélioré la performance d'occupation du CNED, celle-ci passant de 31,63 m² SUN / agent en 2010 à 15,28 m² SUN / agent en 2014 ; que les surfaces libérées ont, selon les indications de la tutelle technique, vocation à accueillir des services et opérateurs sous contrôle du MENESR ; que cette démarche de mutualisation a vocation à être généralisée sur les autres sites ;

Que 58 personnes travaillent sur le site de Lille-Villeneuve d'Ascq ; que le CNED est propriétaire de ces locaux d'une surface de 3 662 m² SUB (dont 605 m² dédiés spécifiquement à des activités de production imprimée et de logistique) dont la valeur est estimée à 6 M€ ; que le CNED n'occupe que 1 099 m² SUN sur les 1 677 m² SUN de l'immeuble avec un taux d'occupation de 18,95 m² SUN / agent ; que 256 m² SUN sont loués au centre d'information et d'orientation (CIO) et que le CNED est à la recherche d'un locataire pour une surface vacante de bureaux de 322 m² SUN ; que la cession de l'ensemble immobilier proche du centre de

Lille (1 390 m² SUB) qui était occupé par le CNED avant son transfert sur le site de Lille-Villeneuve d'Ascq (livré en 2006) , est en cours ;

Que 103 personnes travaillent sur le site de Rouen, propriété du CNED ; que la valeur de cet ensemble immobilier d'une surface de 2 472 m² SUB (dont 446 m² dédiés spécifiquement à des activités de production imprimée et de logistique) est estimée à 2,3 M€ ; que le CNED y occupe les 1 303 m² SUN avec un taux d'occupation de 12,65 m² SUN / agent ; qu'après optimisation et réduction des besoins de stockage hors site, le CNED a abandonné la location d'un hangar à Maromme de 250 m² ; qu'entre 2010 et 2014, le CNED y a réalisé des travaux d'amélioration d'un montant de 35 000 € ;

Que 152 personnes travaillent sur le site domanial de Rennes d'une surface de 5 279 m² SUB (dont 1 359 m² dédiés spécifiquement à des activités de production imprimée et de logistique) et d'une valeur estimée à 4,2 M€ ; que le CNED occupe 2 063 m² SUN sur les 2 302 m² SUN de l'ensemble immobilier avec un taux d'occupation de 13,57 m² SUN / agent ; que trois bâtiments totalisant 239 m² SUN (301 m² SUB) ont été rendus disponibles pour être remis à France Domaine ; qu'après optimisation et réduction des besoins de stockage hors site, le CNED a également abandonné la location d'un hangar de 800 m² dans le parc Lorans ; qu'entre 2010 et 2014, le CNED a réalisé des travaux d'amélioration d'un montant de 0,34 M€ sur les bâtiments du site ;

Que 117 personnes travaillent sur le site de Lyon constitué de plusieurs immeubles dont la propriété est partagée entre l'État et le CNED ; que la valeur de cet ensemble immobilier d'une surface totale de 4 809 m² SUB (dont 1 623 m² dédiés spécifiquement à des activités de production imprimée et de logistique) est estimée à 6,45 M€ ; que le CNED n'occupe que 1 918 m² SUN sur les 2 221 m² SUN de l'ensemble immobilier ; que le taux d'occupation du CNED est passé de 17,55 m² SUN / agent en 2010 à 16,39 m² SUN / agent en 2014 ; qu'une surface de 303 m² SUN est occupée depuis janvier 2014 par le centre d'information et d'orientation (CIO) ; qu'après optimisation et réduction des besoins de stockage hors site, le CNED a abandonné la location de plusieurs hangars représentant 1 351 m² ; qu'entre 2010 et 2014, le CNED a réalisé des travaux d'amélioration d'un montant de 67 000 € sur ce site ;

Que 95 personnes travaillent sur le site domanial de Grenoble d'une surface de 4 573 m² SUB (dont 1 174 m² dédiés spécifiquement à des activités de production imprimée et de logistique) et d'une valeur estimée à 4,1 M€ ; que le CNED y occupe 2 014 m² SUN avec un taux d'occupation de 21,20 m² SUN / agent ; que le CNED envisage de libérer à court terme 600 m² SUN par des actions de rationalisation ; qu'entre 2010 et 2014, le CNED a réalisé des travaux d'amélioration d'un montant de 0,16 M€ sur les bâtiments du site ;

Que 78 personnes travaillent sur le site domanial de Toulouse d'une surface de 4 837 m² SUB (dont 1 391 m² dédiés spécifiquement à des activités de production imprimée et de logistique) et d'une valeur estimée à 6 M€ ; que le CNED y occupe 1 685 m² SUN sur les 2 015 m² SUN de l'ensemble immobilier avec un taux d'occupation de 21,60 m² SUN / agent ; que le CNED a engagé un partenariat avec l'Université Toulouse Mirail (UTM) depuis 2011 par lequel 330 m² SUN de bureaux sont mis à disposition du laboratoire Traces jusqu'à fin janvier 2015 ; que par ailleurs, une installation des archives des Presses Universitaires du Mirail (PUM) s'est réalisée en 2013 sur 300 m² SUB ; que 677 m² de locaux d'archivage ont été mis à disposition de l'Université Toulouse Capitole (UTC) ; qu'entre 2010 et 2014, le CNED a réalisé des travaux d'amélioration d'un montant de 0,21 M€ sur ce site ;

Considérant que la stratégie immobilière déployée depuis 2009 se traduit par une densification du site de Poitiers Futuroscope (centralisation des fonctions RH) et des actions visant à libérer des surfaces sur les sites de production ;

Que les schémas immobiliers mis en œuvre sur l'ensemble des sites ont permis d'abandonner 2 400 m² d'entrepôts de stockages annexes et de libérer au sein des sites du CNED, 3 163 m² SUB initialement occupés par des activités de production imprimée et logistique ;

Que les opérations de rationalisation se traduisent sur la période 2010-2014 par une réduction de 4 000 m² de la SUN occupée et une amélioration de 15 % du ratio d'occupation s'y rapportant ;

Que 170 000 € de loyers annuels ont été économisés depuis l'abandon des locations de bureaux à Poitiers et de stockage à Rouen et Rennes ;

Qu'une économie annuelle de 480 000 € est réalisée depuis l'abandon du contrat de gardiennage consécutivement à l'opération de déclassement du site de Vanves ;

Considérant que le CNED et sa tutelle entendent, pour la période 2015/2018, poursuivre cette stratégie de rationalisation des sites existants sans remettre en cause la carte des implantations des sites ;

Que le premier axe de travail concerne l'optimisation des implantations sur le site de Poitiers pour lequel il pourrait être envisagé de réduire le nombre d'immeubles occupés ;

Que d'importants travaux de réhabilitation et d'aménagement doivent être réalisés en 2015 sur le site de Vanves en vue d'accueillir les services du centre national des œuvres universitaires (CNOUS) et d'autres structures relevant du MENESR sur les espaces récemment libérés par le CNED ; qu'il n'est pas envisagé que le CNED soit le maître d'ouvrage de ces travaux ; que le CNED programme cependant la réalisation de travaux de mises aux normes de sécurité à partir de 2016 pour un montant de 1,2 M€ ;

Que les opérations de resserrement et de mutualisation s'opèreront sur les autres sites, dans la continuité de la politique immobilière conduite depuis 2010, en recherchant avec le concours du MENESR, des partenaires relevant du ministère et susceptibles d'occuper les espaces libérés par le CNED ;

Que le CNED a programmé pour les quatre prochaines années, des actions et travaux qui porteront principalement sur la mise en accessibilité et la mise en sécurité des bâtiments pour un montant, de 1,8 M€ pour les immeubles de bureaux et de 2,3 M€ pour les immeubles autres que de bureaux ;

Les représentants du centre national des études à distance, du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 28 janvier et 15 avril 2015, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil prend note que le projet de transformation du CNED engagé depuis quelques années conduit à une modification substantielle de ses besoins immobiliers suscitée par l'évolution de ses métiers et la mutation de son organisation.

Il observe que le centre national d'enseignement à distance vit actuellement une période transitoire où cohabitent l'activité historique reposant sur la production et le routage de supports papier et une activité nouvelle qui se développe à partir des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).

Il prend acte que l'opérateur et sa tutelle ont fait le choix, à ce stade du projet de modernisation de l'établissement, de ne pas remettre en cause la carte des implantations des sites et d'orienter la stratégie immobilière vers une optimisation et une rationalisation des surfaces existantes.

Il souligne la qualité de l'engagement et du travail des responsables pour adapter l'organisation de cet opérateur aux évolutions de son environnement.

2. Le Conseil salue les premiers résultats produits par cette stratégie et notamment l'abandon de 2400 m² d'entrepôts, le resserrement des activités de production imprimée et logistique sur les deux tiers des surfaces que celles-ci occupaient initialement en 2010, ainsi que l'amélioration de la performance d'occupation des espaces de bureaux de ses sites ;

Il constate toutefois que la portée de ces résultats demeure très relative.

Il regrette que le ratio global d'occupation soit supérieur de 34 % à la norme plafond de la politique immobilière de l'État.

Il relève que ce calcul n'intègre pas les surfaces qui ne sont plus physiquement occupées par les services du CNED mais qui n'ont pas pour autant trouvé preneur à ce stade et qu'une grande partie d'entre-elles demeure à requalifier.

Il note que, déduction faite des 9 500 m² de locaux spécifiques de production (imprimerie, logistique, audio-visuel et formation), le ratio SUB/ SUN des immeubles occupés s'établit à 62 %, alors que la cible fixée par le service France Domaine est de 67 %.

3. Le Conseil s'interroge sur la rentabilité des investissements conséquents réalisés ou à réaliser pour le remploi du site de Vanves. Il relève que l'opération de densification du site telle qu'envisagée ne respecte pas le ratio de 12 m² SUN / PdT de la politique immobilière de l'État.

Il regrette que le volet immobilier de la décision de maintien du CNED sur le site de Vanves n'ait pas été expertisé au regard des surfaces libérées sur les autres sites du CNED ou d'autres solutions alternatives.

4. Le Conseil observe que le principe arrêté par l'opérateur et sa tutelle de ne pas remettre en cause les implantations actuelles limite nécessairement les perspectives d'optimisation de la gestion immobilière du CNED. Il considère que les bénéfices et conséquences de ce choix méritent d'être comparés aux bilans potentiels d'autres solutions immobilières qui pourraient être envisagées en dérogeant à ce principe.

Il rappelle par exemple que la location peut constituer une solution immobilière adaptée pour des établissements dont les besoins immobiliers ne sont pas stabilisés.

Il engage l'opérateur et sa tutelle à s'assurer de la pertinence de la stratégie envisagée en procédant à une instruction complète du schéma stratégique immobilier de chaque site et à sa consolidation à l'échelle du territoire. Il invite le service France Domaine à accompagner l'opérateur dans cette démarche qui nécessite une expertise en immobilier.

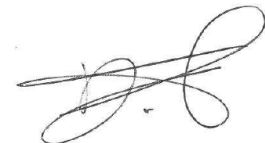
5. Plus généralement, le Conseil estime que l'immobilier peut accompagner positivement les services publics confrontés à des évolutions significatives.

Il souligne que reporter le traitement de la question immobilière peut constituer un frein pour la mise en œuvre du changement et se révéler pénalisant à terme lorsque les locaux existants ne sont pas parfaitement adaptés à la nouvelle activité.

A contrario, il relève que le transfert de la nouvelle situation de travail sur un nouveau site peut constituer un vecteur d'appropriation du changement pour l'ensemble de ses acteurs.

Le Conseil rappelle qu'il importe d'instruire systématiquement le volet immobilier de tout projet d'établissement ou de service dès lors que les évolutions envisagées ont un impact sur la quantité ou la qualité des besoins immobiliers. Il appelle à engager cette démarche au stade de la conception, de façon à intégrer la dimension immobilière du changement projeté dans la définition même du projet d'ensemble.

**Pour le Conseil,
son Président**



Jean-Louis DUMONT