



AVIS

sur la stratégie immobilière du réseau CANOPÉ.

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, de la fonction publique et de la réforme de l'État 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 rapport de la cour des comptes dans son rapport public de février 2014 relatif au centre national de documentation pédagogique (CNDP) et à son réseau : un modèle obsolète une réforme indispensable ;

Vu le décret n° 2014-1631 du 26 décembre 2014 relatif à l'organisation administrative, financière et territoriale de l'établissement public de création et d'accompagnement pédagogiques dénommé « Réseau Canopé » ;

Vu la note de synthèse adressée avant l'audition présentant la stratégie immobilière du réseau et les éléments complémentaires communiqués lors de l'audition du 20 mai 2015 ;

Vu les observations de France Domaine sur la stratégie immobilière du réseau Canopé du 20 mai 2015 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Après avoir entendu lors de sa séance du 20 mai 2015, M Gilles LASPLACETTES, directeur général adjoint, accompagné de Mme Nathalie DEPARDIEU, secrétaire générale et de M. Philippe GAUVIN, directeur de l'action immobilière du réseau Canopé, en présence de M. Christophe GEHIN, sous-directeur du pilotage et du dialogue de gestion et de Mme Stéphanie GUTTIERREZ, chef du bureau des opérateurs de l'enseignement scolaire du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et en présence de M. Didier PETITJEAN, chef du bureau stratégie et expertise de la PIE au service France Domaine ;

Considérant que le Réseau Canopé issu de la refonte statutaire, territoriale et organisationnelle du centre national de documentation pédagogique (CNDP) et des trente centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP), a été créé le 1^{er} janvier 2015 sous forme d'un établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de l'éducation ;

Considérant que cette refondation intervient à la suite du rapport de la Cour des comptes de février 2014 qui préconisait notamment de revoir les missions et les statuts du CNDP, d'unifier le réseau au sein d'un établissement public administratif unique et de réduire fortement le nombre d'implantations du réseau et qu'à défaut de repenser les missions et l'organisation, la question de la suppression du réseau formé par le CNDP et les CRDP pourrait à nouveau être d'actualité à brève échéance ;

Considérant que cette refondation vise à soutenir l'évolution de l'offre éditoriale, en adéquation avec les besoins de la communauté éducative et en application du plan ministériel du numérique à l'école qui a fait l'objet d'une communication en conseil des ministres le 19 mars 2015 ;

Considérant que le Réseau Canopé exerce une mission d'édition, de production, de développement et de mise à disposition de ressources pédagogiques et de services éducatifs sous forme imprimée et/ou numérique, à destination des enseignants, des communautés éducatives et universitaires, des écoles et des établissements d'enseignement scolaire, basée sur un service de proximité sur tous les territoires de façon homogène au service de la réussite des élèves et sur des actions et dispositifs innovants ;

Considérant que le Réseau Canopé contribue, dans le domaine de l'usage des ressources éducatives :

- à la formation initiale et continue des personnels enseignants et d'éducation et des personnels d'encadrement, en complément notamment des missions académiques de formation et des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) ;
- à l'accompagnement de tous les membres de la communauté éducative ;
- à l'animation des espaces documentaires des écoles et établissements d'enseignement ;

Sur le patrimoine immobilier du réseau :

Considérant qu'au 31 décembre 2014, le réseau compte 175 implantations dont 6 pour l'ex-CNDP et 169 pour les 30 ex-CRDP, couvrant l'ensemble du territoire national ;

Considérant que les 175 implantations se répartissent en 6 sites nationaux, 30 sites académiques, 82 sites départementaux, 8 sites locaux, 36 antennes, 2 médiathèques, 11 sites divers (logements, relais, sites fermés) ;

Considérant que les six implantations nationales de l'ex-CNDP comprennent :

- le siège implanté à Chasseneuil du Poitou depuis 2002 ;
- deux sites à Rouen qui abritent le musée national de l'éducation, service du Réseau Canopé ;
- une librairie sise actuellement 37-41, rue Jacob 75006 Paris, louée à la Chancellerie des universités de Paris jusqu'en mars 2016 et implantée ensuite dans les locaux des services du rectorat dans le 19^{ème} arrondissement de Paris, immeuble Visalto),
- le centre de liaison de l'enseignement et des médias d'information sis 391 bis rue de Vaugirard 75015 Paris ;
- un site à Vanves occupé par le centre d'information et de ressources sur les médias pour l'enseignement supérieur (CERIMES) qui a cessé son activité fin 2014 et a intégré les services du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche début 2015 ;

Considérant que les ex-CRDP disposaient tous d'un site au chef-lieu de l'académie soit 30 sites et de sites départementaux (soit 139 sites) ;

Considérant que, par nature juridique, les 175 sites se répartissent en 77 mises à disposition gratuites (44 %) 31 biens domaniaux (18 %), 31 biens en location (18 %), 11 biens mis à disposition (6%), 6 biens propres (3%), 3 biens occupés gratuitement sans titre (2%), 1 bien en dotation (1%) et 15 biens (soit 9 %) dont le statut juridique n'est pas renseigné ;

Considérant que France Domaine, à partir des données issues de Chorus RE-FX, recense un parc immobilier de 168 bâtiments répartis en 31 biens domaniaux (donnée identique à celle de l'opérateur), 25 prises à bail, 97 mises à disposition gratuites ; 4 mises à disposition contre paiement de redevance et 8 biens dont le statut juridique n'est pas communiqué ;

Considérant que, compte tenu du nombre important de biens mis à disposition gratuite, il existe, selon l'opérateur, un risque de fragilisation du réseau si un loyer au prix du marché venait à être exigé ;

Considérant que le montant des loyers locatifs s'élève en 2014 à 2 M€ (dont 1,2 M€ de loyers et 0,8 M€ de charges) ;

Considérant que la connaissance du patrimoine est à parfaire avec des surfaces déclaratives à fiabiliser, présentant notamment des confusions évidentes entre les surfaces SUN et SUB ;

Considérant que les coûts d'exploitation et de maintenance s'élèvent à 3,45 M€ ; que les investissements en 2014 s'élèvent à 1,1 M€ et les amortissements à 1,8 M€ ;

Considérant que le réseau Canopé a prévu une fiabilisation des données du parc immobilier entre juin 2015 et juin 2016 avec des visites sur place pour vérifier les informations en utilisant un logiciel immobilier qui permettra une analyse de l'état des bâtiments et des coûts par implantations ; qu'il considère cet objectif annuel comme ambitieux ;

Considérant que, selon le représentant du Réseau Canopé, ce patrimoine ne correspond plus aux besoins futurs de l'opérateur compte tenu du service à rendre et des possibilités offertes par les outils numériques ;

Sur la stratégie immobilière

Considérant que le réseau Canopé définit une stratégie immobilière basée sur une rationalisation des implantations compatible avec un maillage territorial inscrit dans le cadre de la réforme territoriale et permettant une maîtrise des coûts immobiliers ;

Considérant que la rationalisation du parc vise à maintenir une offre de proximité dense et structurée sur l'ensemble du territoire tout en réduisant le nombre des implantations du réseau et en garantissant la mission de service public du Réseau Canopé , cette diminution du nombre de sites étant en lien avec la modernisation des espaces et les partenariats à nouer avec les services de l'État et les collectivités territoriales ;

Considérant que le Réseau Canopé a prévu une restructuration selon une organisation à trois niveaux : un niveau national, un niveau territorial (avec des directions territoriales et des zones académiques) et un niveau de proximité avec un atelier Canopé par département ;

Considérant que le conseil d'administration de Réseau Canopé a approuvé la création de 11 zones territoriales métropolitaines correspondant aux nouvelles régions (sauf pour les régions Bretagne et Pays de la Loire réunies dans une même zone territoriale), d'une zone territoriale ultramarine (qui correspond à l'agglomération des directions académiques de Guadeloupe, Martinique, Réunion et Guyane), de 5 directions académiques (Corse, Guadeloupe, Martinique, Réunion et Guyane) ;

Considérant que l'objectif est de passer de 175 implantations à 112 implantations en 3 ans en corrélation avec une baisse des effectifs inscrite dans le triennal, soit l'abandon de 63 implantations sur trois ans ;

Considérant que les 112 implantations se répartiront en 5 sites nationaux (contre six en 2014), 13 directions territoriales (une par nouvelle région métropolitaine contre 30 en 2014), 94 sites départementaux (contre 139 en 2014) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que les directions territoriales sont des espaces de bureaux pour les fonctions support (finances, ressources humaines, droit, logistique) avec une mission de coordination territoriale, de pilotage des ateliers départementaux et d'interface avec le siège ;

Considérant que la cible définie en accord avec le ministère est d'un atelier Canopé par département, coordonné par les directions territoriales ou les directions académiques ; d'une superficie de 300 à 400 m² (500 m² avec des services facultatifs) et animé par 5 à 7 personnes ;

Considérant que les ateliers présentent l'offre éducative, proposent des animations et des événements pédagogiques; forment à l'utilisation des médias numériques, à la culture et aux usages du numérique éducatif, expérimentent et développent des pratiques pédagogiques innovantes à destination de l'ensemble de la communauté éducative ; sont des espaces modulables, développés selon un modèle comprenant la classe du futur, l'espace kiosque, le point conseil, l'espace de documentation, la classe numérique, l'espace de jeux sérieux, les salles de formation et de réunion fermées, l'espace de créativité et le laboratoire des usages, les bureaux de la direction recherche et développement des usages du numérique éducatif ;

Considérant que les ateliers sont labellisés selon des indicateurs et des cibles de référence concernant les espaces, l'organisation et les populations accueillies définis dans une charte de labellisation ; que cette politique de labellisation contribue à la rationalisation du parc immobilière et de l'offre de service ; que 29 ateliers ont été labellisés en 2014 et 31 ont sollicité leur agrément en 2015 ;

Considérant que des implantations communes sont recherchées avec les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE), les centres d'information et d'orientation (CIO) des établissements scolaires, les services des rectorats et des collectivités ;

Considérant que, selon l'opérateur, une sécurisation juridique des implantations est nécessaire notamment sur les mises à disposition afin d'assurer la pérennité des implantations sur une durée minimale de 10 ans ;

Considérant que la mise en œuvre de la stratégie immobilière dépend des ressources financières disponibles, notamment d'un budget d'investissement réparti entre dépenses liées à la programmation de l'Ad'AP, dépenses obligatoires (de sécurité, d'hygiène, d'accessibilité) et autres dépenses immobilières ;

Considérant qu'une maîtrise des coûts voire une diminution des coûts d'exploitation est nécessaire et devrait être facilitée par la mise en place de marchés nationaux, d'indicateurs de suivi et d'une programmation pluriannuelle d'investissement (permettant de solliciter des fonds complémentaires comme le FIPHFP) ;

Considérant que pour piloter sa politique immobilière et rédiger un schéma stratégique immobilier qui sera présenté au conseil d'administration durant le second semestre 2015, l'opérateur s'est doté d'une organisation adéquate et a créé une direction du patrimoine qui a pour mission la fiabilisation des informations relatives au parc immobilier, l'établissement d'un plan d'investissement et de maintenance, la normalisation du parc au regard des obligations réglementaires et la mise en place d'un outil de suivi local et national du parc immobilier ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant qu'au 31 décembre 2014, les effectifs sont de 1 770 personnes réparties en 605 personnes dédiées aux fonctions support (soit 34 % des effectifs) et 1 165 (soit 66 %) exerçant des missions métiers (édition, documentation, formation) ; que France Domaine recense 1 756 collaborateurs ; qu'une baisse des effectifs est inscrite dans le triennal et devrait concerner principalement les fonctions support ;

Considérant que le budget 2015 de l'établissement est de 126,8 M€ en recettes dont 90,6 M€ de subvention pour charges de service public, 22 M€ de ressources propres (formation, ventes de ressources documentaires, services en ligne, prestations de service), de 9,5 M€ de subventions des collectivités locales et organismes internationaux et de 4,7 M€ d'autres produits ; que les dépenses s'élèvent à 143,2 M€ dont 90,3 M€ de dépenses de personnel, 40,9 M€ de fonctionnement et de 12 M€ de dépenses d'investissement ; que le déficit constaté, autorisé par la tutelle et la direction du budget, est financé par le fonds de roulement de l'opérateur pour permettre la mise en œuvre de la restructuration du réseau ;

Considérant qu'en absence de comptabilité analytique, les ressources ne peuvent être réparties entre le numérique et l'imprimé ;

Considérant que les ressources propres sont destinées à augmenter avec le développement des services numériques, du nouveau site Internet, des ventes des productions numériques ;

Considérant que l'offre de ressources pédagogiques et de services numériques n'est pas en concurrence avec les éditeurs privés qui s'adressent aux élèves alors que les éditions du Réseau Canopé visent les enseignants, les pédagogues ; que des rapprochements ont lieu avec le réseau professionnel du CNED ;

Considérant que le ministère de l'éducation nationale accompagne l'opérateur dans sa recherche d'implantations pour en diminuer le coût, propose des localisations communes avec les services de l'État (rectorats ou centres d'information et d'orientation) ;

Les représentants du réseau Canopé, du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de France Domaine, ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 20 mai 2015, fait les observations suivantes :

1. Malgré la création récente du réseau Canopé, le Conseil s'étonne que la connaissance du parc immobilier, préalable indispensable à toute bonne gestion immobilière, ne soit pas

plus avancée alors que les opérateurs ont obligation depuis 2009 de rédiger un SPSI comprenant un inventaire exhaustif du parc immobilier et la définition d'une stratégie pluriannuelle. Il considère que l'inventaire du patrimoine immobilier, engagé en concertation avec France Domaine et le ministère, devrait être achevé avant le premier semestre 2016 car il s'agit de fiabiliser les données physiques, juridiques et financières issus des SPSI rendus par le CNDP et les CRDP en 2011 pour aboutir à la rédaction d'un référentiel de surfaces des espaces documentaires et permettre une mise en œuvre plus rapide de la stratégie de rationalisation et d'économies de l'opérateur.

2. Le Conseil salue la gouvernance mise en place pour améliorer la connaissance physique du parc immobilier et les coûts immobiliers avec la création d'une direction immobilière et la mise en place d'outils de gestion et de suivi de l'immobilier. Il s'interroge sur l'importance des personnels dédiés aux fonctions support et sur les secteurs d'activité affectés par les baisses d'effectifs prévues en fonction de la nouvelle organisation territoriale et des nouvelles missions.
3. S'agissant de la stratégie immobilière, le Conseil souligne le caractère vertueux des travaux engagés par le réseau Canopé qui visent à rationaliser le nombre des implantations et à en réduire le nombre en relation avec la mise en œuvre de la réforme territoriale et de la baisse des effectifs. Le Conseil relève que l'organisation pourrait être simplifiée, ce qui permettrait de mieux rationaliser l'occupation immobilière, d'améliorer la gestion patrimoniale et la soutenabilité du modèle économique en vue d'un meilleur autofinancement.
4. Le Conseil souhaite que l'opérateur présente un bilan économique de la mise en œuvre de la stratégie pluriannuelle qui devrait inclure un plan d'abandon des biens inutiles et un plan d'investissement à 5 ans afin que soient mesurés les économies réalisées par la réduction d'implantations et le coût des nouvelles implantations. Il demande une vigilance quant aux choix patrimoniaux pour ne pas obérer une situation financière déjà fragile et compromettre la réussite de la réforme engagée.
5. Le Conseil regrette que l'opérateur n'ait pas présenté le poids économique de l'activité numérique et l'impact du développement des outils pédagogiques numériques et des nouvelles pratiques d'enseignement pour en apprécier l'importance et tenter de mesurer les conséquences immobilières de ces nouvelles pratiques.

A l'attention du ministère de l'éducation nationale

6. Le Conseil relève la qualité de l'exercice de tutelle conduit par le ministère. Il note le soutien apporté en termes de rationalisation et de mutualisation des implantations dans les services de l'État en vue d'une plus grande maîtrise des coûts.
7. S'il n'appartient pas au Conseil de s'exprimer sur les missions et l'organisation des opérateurs et des services centraux, le Conseil observe que le ministère qui a choisi de maintenir un opérateur en charge de l'édition des ressources pédagogiques numériques en application du plan numérique de l'éducation et du développement de nouvelles pratiques éducatives, devrait être en mesure d'apprécier le rôle et l'efficacité de cet opérateur sur un champ concurrentiel. Le Conseil souhaite que le ministère présente des résultats financiers et immobiliers de cette politique dans un contexte de décroissance des outils imprimés et de tension budgétaire.

Conseil de l'immobilier de l'État

8. Le Conseil invite aussi le ministère à poursuivre la concentration des opérateurs dédiés à l'édition et la publication de ressources pédagogiques tant à destination de la communauté enseignante que des élèves. Un regroupement des différentes structures dédiées à ses missions, notamment avec le CNED, pourrait être utilement étudié afin d'améliorer l'utilisation des moyens alloués, la rationalisation et la valorisation de l'immobilier.

**Pour le Conseil,
son Président**



Jean-Louis DUMONT