



Avis de suite sur la stratégie immobilière de Réseau Canopé

Depuis la dernière audition de Réseau Canopé en 2015, l'opérateur a engagé un important travail de connaissance de son parc immobilier. Le Conseil constate que la stratégie immobilière conduite par l'établissement ne lui permet de respecter les objectifs de performance de la politique immobilière de l'État. Dans ces conditions, le CIE ne peut qu'émettre un avis défavorable au projet de SPSI qui lui a été présenté et l'inviter à revoir sa stratégie en lien avec la tutelle et la DIE en vue de rechercher les moyens d'une politique immobilière plus vertueuse.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs 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 loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ;

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 et le projet de SPSI adressés avant l'audition du 18 octobre 2017 et les éléments complémentaires adressés le 29 novembre 2017;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2015-35 du 20 mai 2015 ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 18 octobre 2017, M. Gilles LASPLACETTES, directeur général par intérim, accompagné de Mme Béatrice BOURY, secrétaire générale et de M. Philippe GAUVIN, directeur de l'action immobilière de Réseau Canopé, en présence de M. Patrick PAURICHE, sous-directeur du pilotage et du dialogue de gestion au ministère de l'éducation nationale, de Mme Liliane COLAS chef du bureau des opérateurs de l'enseignement scolaire et de Mme Sylvie LAPLANTE, chef du département de l'action patrimoniale et en présence de M. Philippe BAUCHOT adjoint à la directrice de la DIE et Mme Christine WEISROCK sous-directrice à la DIE ;

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 le Réseau Canopé exerce une mission d'édition, de production, de développement et de mise à disposition de ressources pédagogiques et de services éducatifs, à destination des enseignants, des communautés éducatives et universitaires. Il participe à la mise en œuvre de la politique éducative et à son déploiement au niveau académique. A ce titre, il accompagne les pratiques pédagogiques au service de la réussite de tous les élèves, il valorise les actions et dispositifs innovants et contribue à la mise en œuvre du service public du numérique éducatif ;

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 ;

Considérant l'avis n°2015-35 du 20 mai 2015 du Conseil de l'immobilier de l'État :

Que le Conseil s'étonnait de l'absence de SPSI de Réseau Canopé alors qu'il s'agissait de consolider les schémas rendus par le CNDP et les CRDP en 2011 dont est issu le nouvel opérateur depuis le 1er janvier 2015 ;

Qu'il souhaitait que l'opérateur présente un bilan économique de la mise en œuvre de la stratégie pluriannuelle avec un plan d'abandon des biens inutiles et un plan d'investissement à cinq ans permettant de mesurer les économies réalisées par la réduction d'implantations et le coût des nouvelles implantations ;

Qu'il regrettait que l'opérateur n'ait pas présenté le poids économique de l'activité numérique et tenter d'en mesurer les conséquences immobilières ;

Qu'il demandait au ministère de l'éducation nationale de présenter les résultats financiers et immobiliers de Réseau Canopé en matière éditoriale dans un champ concurrentiel ;

Considérant que le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2017-2021 signé en avril 2017 fixe à l'établissement les objectifs suivants :

- contribuer au développement professionnel de l'enseignant ;
- poursuivre la structuration de l'offre de Réseau Canopé en répondant aux attentes de la communauté éducative ;
- consolider la place centrale de l'établissement dans le service public du numérique éducatif ;
- poursuivre la transformation de l'établissement avec notamment la sécurisation de la trajectoire financière de l'établissement ; que cet objectif vise à la maîtrise des coûts de l'immobilier avec la poursuite de la réduction du nombre d'implantations, la rationalisation des surfaces et la recherche d'implantations au coût le plus avantageux économiquement, dans le respect des contraintes métiers

Sur le patrimoine immobilier de Réseau Canopé

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

Conseil de l'immobilier de l'État

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

Que par nature juridique les 175 sites se décomposaient 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 qu'au 30 juin 2017, le réseau compte 133 implantations (soit 42 en moins par rapport à 2014) ;

Que Réseau Canopé a engagé depuis 2015 un important travail de connaissance du statut juridique des biens occupés ; qu'ainsi les 133 sites se répartissent en 33 mises à disposition gratuites (22,92 %), 35 biens domaniaux (24,31 %), 19 biens en location (13,19 %), 24 biens mis à disposition (16,67 %), 3 biens propres (2,08 %), 30 biens occupés gratuitement sans titre (20,83 %) ;

Considérant qu'en 2020 le réseau devrait comprendre 112 implantations avec 5 sites nationaux¹, 13 directions territoriales et 94 sites départementaux ;

Considérant que la superficie du parc immobilier est issue de la base Chorus Re-FX, des conventions liant l'établissement à ses bailleurs et d'évaluations effectuées par les personnels de l'établissement ou d'autres services (DDFIP) ;

Que ces données sont incomplètes et à prendre avec beaucoup de relativité, certains services n'ayant jamais été mesurés, les bailleurs ne connaissant pas parfois eux-mêmes le métrage des bâtiments ;

Considérant que sur ces bases la SUB s'élève au 1^{er} septembre 2017 à 130 368 m² et la SUN à 69 953 m² ;

Considérant que les prévisions pour 2020 visent à stabiliser la SUB à 103 313,09 m² et la SUN à 56 082,12 m² avec la réserve que ces chiffres n'intègrent pas les projections de sites supprimés mais remplacés ;

Considérant que les effectifs du réseau sont passés entre 2014 et 2017 de 1 770 agents à 1 635 et devraient atteindre 1620 à horizon 2020 ;

Considérant que la performance d'occupation en 2017 des bâtiments se situe à 42,78 m² par agent ;

Qu'elle atteint 115 m² à Lille (4 500 m² pour 39 agents);

¹ Le siège social situé à Chasseneuil-du-Poitou, le centre pour l'éducation aux médias et à l'information (CLEMI), le musée national de l'éducation (MUNAE) et son centre de ressources à Rouen, la librairie Canopé à Paris

Que selon l'établissement cette situation s'explique par la diminution des effectifs et le maintien de l'activité dans les mêmes locaux ; ceux-ci devant être adaptés à l'accueil du public et aux transformations nécessitées par la labellisation des ateliers ;

Qu'un travail de requalification des espaces doit être effectué pour tenir compte de la réalité des espaces des ateliers ; les surfaces d'accueil du public devant être sorties de la SUN ;

Que certains espaces n'ont pas de personnels affectés, soit ces espaces ont vocation à être libérés (Péronne, Abbeville, Semur-en-Auxois...) soit les personnels y font des vacances dans l'attente d'une autre solution immobilière permettant de dégager Réseau Canopé de ses obligations immobilières ;

Sur le budget de Réseau Canopé :

Considérant que le budget 2016 de l'établissement s'est élevé à 115,6 M€ en dépenses dont 85,3 M€ de personnel, 24,7 M€ de fonctionnement et 5,6 M€ d'investissement ; que les recettes étaient de 110,5 M€ dont 91 M€ de subvention pour charge de service public et 13,2 M€ de recettes propres et que le déficit constaté représentait 5,1 M€ ;

Considérant que le montant des loyers locatifs et charges s'est élevé en 2016 à 1,3 M€;

Considérant que les coûts d'exploitation et de maintenance représentaient 2,8 M€ en 2016 ;

Considérant que sur la base des données existantes du patrimoine, les projections financières 2017-2020 couvrant la période du contrat d'objectifs et de performance (COP) établissent à 4 M€ par an le coût de fonctionnement du parc et à 2,1 M€ les prévisions d'investissement ;

Que ces projections n'intègrent pas les dépenses nécessaires aux mises en conformité d'accessibilité et au règlement de sécurité incendie ;

Considérant que l'établissement considère que les charges de fonctionnement, en particulier les loyers, constituent un risque financier majeur pour l'établissement ;

Que Réseau Canopé bénéficie de nombreuses mises à disposition gratuite ; que la politique de régularisation de ces occupations, souvent effectuées sans titre (30 sites de trouvent dans cette situation), entraîne une prise de conscience par les collectivités locales de l'absence de valorisation de leur patrimoine ;

Que la diminution des sites va probablement s'accompagner paradoxalement d'un accroissement des loyers versés ; à titre d'exemple le Conseil départemental de la Gironde a demandé un loyer de 300 000 € annuels en 2017 pour l'occupation du bâtiment de Mérignac ; la vente du bâtiment de Bordeaux permettra d'acquérir ce bâtiment ; le Conseil départemental d'Albi demande quant à lui un loyer de 100 000 € ; une recherche de relogement est en cours ;

Sur l'organisation de la fonction immobilière

Considérant que l'établissement s'est doté en 2015 d'une direction de l'action immobilière 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 en matière d'accessibilité et la définition de stratégies de collaboration avec les partenaires de l'opérateur au niveau local et national;

Que la direction de l'action immobilière a pour relais les responsables administratifs et financiers agissant sous l'autorité des directeurs territoriaux ;

Que les correspondants immobiliers assistent les responsables administratifs et financiers dans l'analyse opérationnelle des besoins immobiliers mais que ce personnel ne dispose pas de la qualité technique requise pour gérer directement un parc immobilier régional ;

Qu'un marché d'assistance à maîtrise d'œuvre, alloué par région, a été mis en place afin d'assister l'établissement et ses services déconcentrés dans l'élaboration des marchés de travaux ;

Qu'un responsable de la programmation immobilière et des travaux a été recruté au 1er septembre 2017 ;

Considérant que deux personnes sont affectées à la direction de l'action immobilière sur un effectif global de Réseau Canopé de 1 635 agents ;

Sur la stratégie immobilière

Considérant que les objectifs stratégiques définis par le COP doivent s'inscrire dans le cadre du maillage territorial décidé par le conseil d'administration en 2015 visant à resserrer le réseau sur 112 implantations à échéance de 2020 (5 sites nationaux 13 directions territoriales 94 sites départementaux) soit 38 suppressions et 15 remplacements par rapport au 1^{er} septembre 2017;

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 sont labellisés en fonctions de critères définis dans une charte dont les principes sont les suivants :

- viser les publics définis par le code de l'éducation,
- disposer d'une équipe pérenne,
- avoir un projet de service,
- être accrédité ERP,
- s'assurer de la pérennité des locaux,
- s'associer aux ESPE,
- disposer de locaux modulables et ouverts.

Considérant que les opérations de mise en accessibilité sont dans la plupart des cas effectuées au moment de la labellisation ;

Considérant que pour 133 implantations actuelles de Réseau Canopé, 144 bâtiments sont classés en établissement recevant du public ;

Que l'établissement a déposé un agenda d'accessibilité programmé (ADAP) sur 9 années ;

Que le montant des dépenses liées à l'ADAP s'élève pour les biens domaniaux et les biens propres à 2,3 M€ sur 9 ans ;

Que pour les sites en location ou mis à disposition l'évaluation financière est difficile à établir ; que seuls 17 propriétaires sur 150 contactés ont répondu ; 11 ont indiqué inscrire le site à leur ADAP, les autres ont indiqué leur refus ;

Que l'absence de réponse (89,66 %) des réponses aux sollicitations de l'établissement laisse planer un doute sur l'utilité des travaux à mettre en œuvre au sein des bâtiments occupés si l'accessibilité extérieure ou structurelle des lieux n'est pas assurée par le propriétaire ;

Considérant que Réseau Canopé a engagé des diagnostics amiante ;

Que la première analyse des rapports menés par la direction de l'action immobilière montre la présence d'amiante dans 27 sites sur les 42 expertisés ; que la majorité des sites concernés contiennent des matériaux amiantés nécessitant un examen périodique mais sans danger pour les salariés ;

Considérant que l'établissement pour mener sa réorganisation territoriale s'appuie depuis le début de l'année 2017 sur la recherche de synergies et de complémentarité avec les centres d'enseignement à distance (CNED) ;

Considérant qu'un partenariat avec les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) a été conclu ;

Qu'à ce stade, Réseau Canopé dispose de 20 ateliers au sein des ESPE et est en cours de réflexion pour l'intégration de deux ateliers supplémentaires ;

Considérant que Réseau Canopé participe à la politique de densification des locaux menée par les RPIE, les rectorats et son ministère de tutelle (opérations menées à Nice, en cours à Orléans) ;

Les représentants de Réseau Canopé, du ministère de l'éducation nationale et de la direction de l'immobilier de l'État, ayant été entendus en leurs explications, lors de la séance du 18 octobre 2017 ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 18 octobre 2017 et du 13 décembre 2017, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil salue le travail considérable effectué par Réseau Canopé depuis la dernière audition en 2015 dans le but de fiabiliser sa connaissance du patrimoine occupé et son statut juridique. Par rapport à 2015, l'établissement a su rédiger un projet de SPSI qui dans sa partie diagnostic recense par bâtiment les données de base qu'il a pu collecter.
2. L'opérateur reconnaît et le Conseil en prend acte que le diagnostic doit encore être fiabilisé pour disposer d'une connaissance physique exhaustive du parc et de son coût.
3. Le Conseil souligne les différentes actions mises en œuvre, qu'il s'agisse de la création d'une direction immobilière et de son renforcement avec le recrutement d'un ingénieur d'études en 2017 ou de l'adhésion à un marché national de contrôles réglementaires. Toutefois à l'échelle du parc réparti sur l'ensemble du territoire les moyens humains consacrés à l'immobilier restent insuffisants.
4. Sur la base des éléments communiqués par Réseau Canopé le ratio moyen d'occupation s'élève à 42,78 m² par agent très largement au-delà de la norme de 12 m² par poste de travail fixée en 2009 pour l'État et ses opérateurs.

La baisse des effectifs et le maintien dans les lieux de l'activité aboutissent à des situations ubuesques. A titre d'exemple, à Lille (59) 39 agents sont installés sur un seul étage dans un immeuble de 4 500 m² SUB² appartenant à la commune. Cette situation est inacceptable à double titre : au regard de la politique immobilière de l'Etat et alors que la situation des finances publiques est critique, il s'agit d'une très regrettable perte financière ; du point de vue du logement social qui constitue une priorité nationale il est choquant de constater que des immeubles situés dans des grandes villes sont pratiquement inoccupés alors que des besoins de logements sociaux existent.

5. S'agissant de la stratégie immobilière, celle-ci repose, entre autres, sur un découpage territorial visant à limiter le nombre d'implantations à 112 en 2020 soit une diminution de 63 par rapport à 2014. Le Conseil relève avec satisfaction qu'en 2017 Réseau Canopé a déjà réduit leur nombre de 42. Toutefois cette stratégie est fragilisée à court terme par deux difficultés importantes auxquelles l'établissement doit faire face.

² Source : projet de SPSI page 115

Conseil de l'immobilier de l'État

La première, que n'ignore pas l'établissement, résulte du travail de fiabilisation entrepris par l'opérateur qui fait apparaître que les régularisations d'occupation sans titre s'accompagnent de mise en place de loyers de la part des propriétaires, souvent des collectivités locales, soucieux de valoriser leur patrimoine.

La deuxième difficulté tient à la situation financière de Réseau Canopé dont le bilan 2016 affiche un déficit de 5,1 M€.

Les projections financières de travaux à réaliser et la probabilité de voir croître de manière importante les dépenses de loyer font peser le risque de creuser le déficit de l'établissement sauf à considérer que les recettes propres de l'opérateur pourraient compenser ces nouvelles charges. Or, ces dernières qui s'élevaient à 13,2 M€ en 2016 sont prévues à hauteur de 12,5 M€ en 2017. En 2018, la prévision s'établit à 17,7 M€ qui comprend une cession à hauteur de 4,7 M€.

Le Conseil invite donc la tutelle et l'opérateur à s'interroger sur la pertinence immobilière du maillage territorial décidé en 2015.

En l'état actuel des choses, si l'objectif fixé pour 2020 de 112 implantations paraît en théorie atteignable, la performance immobilière d'occupation restera largement supérieure aux règles de la politique immobilière de l'État et avec un coût immobilier plus important qu'aujourd'hui.

En effet, sur la base de la SUN et des effectifs prévus pour 2020 compte les effectifs le ratio par agent s'élèvera à 34,61 m² SUN par agent.

Le Conseil constate que la stratégie immobilière menée par l'opérateur va à l'encontre des objectifs fixés par la politique immobilière de l'État visant à réduire les surfaces et diminuer le coût d'occupation ce qui n'est pas acceptable.

6. Le Conseil regrette que l'activité du numérique et l'impact du développement des outils pédagogiques numériques et des nouvelles pratiques d'enseignement ne soient pas davantage pris en compte dans la stratégie immobilière.

Il avait demandé dans son avis du 20 mai 2015 d'en apprécier le poids économique pour en mesurer les conséquences immobilières. Il réitère cette demande qui doit s'inscrire véritablement dans la stratégie immobilière à court terme de Réseau Canopé.

7. Le Conseil note que si l'établissement s'efforce depuis 2015 de mieux connaître le coût de son immobilier, 24,31 % du patrimoine qu'il occupe (35 sites) sont mis gratuitement à sa disposition puisqu'il s'agit de biens domaniaux.

S'il salue les initiatives de mutualisation avec d'autres opérateurs de l'éducation nationale ou d'autres services de l'État, cette démarche doit s'accompagner d'une transparence des coûts.

Le Conseil rappelle une fois encore la nécessité pour les opérateurs de s'acquitter de loyers budgétaires pour maîtriser totalement le coût d'occupation de leur patrimoine.

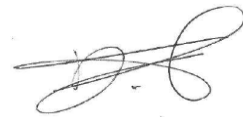
8. Le Conseil demande à la tutelle que le prochain contrat d'objectifs et de performance de Réseau Canopé prenne davantage en compte les préoccupations immobilières de l'établissement en indiquant notamment les performances d'occupation à atteindre et les moyens d'y parvenir. Il s'interroge également sur l'intérêt de maintenir des

structures telles que le centre pour l'éducation aux médias et à l'information (CLEMI) et la librairie Canopé à Paris.

9. Le Conseil demande à la DIE, dans la mesure où Réseau Canopé fait partie de la liste des opérateurs bénéficiant d'un suivi renforcé, de mener en lien avec la tutelle les actions permettant une meilleure connaissance de son patrimoine et de mettre en place une stratégie immobilière globale pour l'établissement et non plus au cas par cas.

En conclusion et à la lumière des éléments transmis pour l'audition, le Conseil émet un avis défavorable au projet de SPSI qui lui a été présenté. En effet, la stratégie immobilière de l'opérateur va à l'encontre des objectifs de performances fixés par la politique immobilière de l'État. Le Conseil recommande une nouvelle réflexion en lien avec la tutelle et la DIE sur le maillage territorial de l'opérateur.

**Pour le Conseil,
son Président**



Jean-Louis DUMONT