

FNOGEC – Journée gestion du 3 février 2012

Palais des Congrès d'Issy-les-Moulineaux

Le pilotage économique de l'immobilier scolaire

Intervention d'Eric de Labarre, Secrétaire général de l'Enseignement Catholique

L'immobilier scolaire : un défi pour les 5 ans à venir Enjeux de l'immobilier scolaire dans l'Enseignement catholique

Monsieur le président, cher Michel,
Chers amis,

Au cours des 18 mois qui viennent de s'écouler, l'Enseignement catholique a été fortement mobilisé autour de la question de la gestion de l'emploi enseignant, au point même que, dans certaines régions, les responsables institutionnels, les chefs d'établissement, les professeurs et les personnels salariés des établissements, les gestionnaires, les parents ont estimé nécessaire de manifester publiquement leur mécontentement, y compris sur la voie publique. Cette préoccupation n'est sûrement pas derrière nous et elle réapparaîtra inévitablement sous une forme ou sous une autre après les échéances politiques du printemps.

Nous disposons cependant de quelques semaines ou de quelques mois de répit pour ressaisir de façon plus vigoureuse et plus pressante certains dossiers que nous n'avons pas oubliés, mais auxquels, je vous l'avoue, nous n'avons pas consacré suffisamment de temps dans la période récente ... tant notre attention était polarisée par d'autres sujets. Parmi ces dossiers, figure celui du financement de nos établissements, et notamment celui du financement de l'immobilier. Cette question est devenue tout à fait essentielle.

Nous constatons en effet -par exemple dans le Cantal où j'ai passé la journée de vendredi- que certains établissements risquent de disparaître moins par le manque d'élèves ou le manque de professeurs que par l'insuffisance de leurs ressources et l'inadaptation ou l'obsolescence de leurs structures immobilières.

Je remercie donc la Fnogec d'avoir pris l'initiative d'organiser la rencontre qui nous rassemble, à un moment particulièrement opportun pour reprendre notre souffle et penser l'avenir à un peu plus long terme. En le faisant, la Fnogec ne se contente pas de traiter un sujet qui relève pour une grande part de sa compétence. Elle remplit pleinement son rôle d'organisme national de l'Enseignement catholique, appelant, à partir du domaine dans lequel il agit, tous les partenaires concernés à assumer leurs propres responsabilités. C'est cela aussi la communauté éducative : non un cloisonnement des tâches qui enfermerait les uns et les autres dans des prés carrés et interdirait à quiconque de faire un pas de côté, mais le partage des expertises pour permettre à chacun de prendre la place qu'il a vocation à occuper et de remplir les missions qui lui sont confiées.

La présence, aux côtés des responsables Ogec élus ou permanents, de chefs d'établissement, d'économistes, de représentants de tutelles congréganistes, de directeurs diocésains illustre ce propos.

Je me réjouis que le bureau et le conseil d'administration de la Fnogec aient ainsi confirmé le choix d'une large ouverture déjà fait pour les Journées Nationales de Nancy.

Je vous félicite surtout d'être aujourd'hui aussi nombreux pour une journée de travail qui sera une étape importante sur le chemin qui va nous conduire à l'adoption par le Comité national d'un texte de cadrage sur la politique immobilière de l'Enseignement catholique, texte qui sera une déclinaison des orientations générales adoptées au printemps 2009 par le même Comité national et par le Conseil permanent de la Conférence des évêques de France.

Connaître.

Quel est l'état des lieux ?

Depuis la loi du 31 décembre 1959 pour l'enseignement général, technique et professionnel, depuis la loi du 31 décembre 1984 pour l'enseignement agricole, les dépenses de personnel enseignant et les dépenses de fonctionnement des classes placées sous contrat d'association sont prises en charge par les collectivités publiques (Etat et collectivités locales). La règle est donc celle de la gratuité de l'externat, c'est-à-dire que le coût de l'acte d'enseignement devrait être pris en charge intégralement par des financements publics. Les familles n'ont en principe à supporter que les dépenses liées au caractère propre, les prestations de service hors acte d'enseignement (la restauration par exemple) et évidemment l'investissement immobilier ou son amortissement.

Ce mode de financement des établissements catholiques, dont nous ne contestons pas le principe, soulève en pratique de sérieux problèmes de mise en œuvre et suscite des difficultés de gestion et de financement. L'immobilier dans l'Enseignement catholique en est la victime ultime.

Les informations transmises par l'observatoire Indices attestent qu'un nombre important d'établissements, et pas seulement des écoles ou des collèges de petite taille, ont des coûts de gestion déséquilibrés et trop importants par rapport aux ressources collectées. Ce constat n'est pas nouveau ; l'insuffisance de financement des établissements catholiques est chronique : il y a plus de 20 ans, une déclaration du CNEC, adoptée le 10 juin 1989, faisait déjà état du manque de financement et de la dégradation d'un patrimoine scolaire mal entretenu. Mais les expédients auxquels les établissements ont eu recours pendant longtemps sous forme de subventions de paroisses, de diocèses, de congrégations ou de généreux donateurs ne sont désormais plus utilisables et, sauf cas exceptionnels, il est du devoir des établissements de trouver eux-mêmes, à travers une gestion rigoureuse et prévisionnelle, les moyens du financement de leur immobilier.

Ce n'est pas seulement le financement de l'immobilier scolaire qui est préoccupant ; c'est aussi son état matériel.

Le maintien en l'état n'est pas assuré dans beaucoup de cas ; mais plus grave, on ne parvient pas à réaliser l'adaptation de l'outil aux besoins, qu'il s'agisse :

- de la reconfiguration des locaux en fonction du nombre d'élèves, notamment en cas de perte significative d'effectifs ;
- du respect des réglementations relatives aux établissements recevant du public tant sur le plan de la sécurité incendie que du point de vue de l'accessibilité aux handicapés ;

- de la réalisation des équipements indispensables pour accompagner l'évolution des programmes et des méthodes pédagogiques : laboratoires de langues, salles d'informatique, etc.
- de la relocalisation des établissements pour tenir compte des évolutions démographiques et du déplacement des populations.

Le retard pris par les établissements catholiques est considérable : les experts de la Fnogec estiment que l'insuffisance de financement de l'immobilier s'élève à environ 500 à 600 millions d'€ par an.

Faire face.

Pour faire face à cette situation difficile, il est absolument indispensable d'accroître nos ressources :

- d'abord, en poursuivant sans relâche l'amélioration du financement public des dépenses de fonctionnement, qu'il s'agisse des forfaits communaux ou des forfaits d'externat des collèges et lycées versés par l'Etat, les régions et les départements. Chacun sait leur sous-évaluation assez systématique ... qui constitue d'ailleurs une violation manifeste de la loi.
- Ensuite, il faut aussi agir sur les contributions des familles. Elles sont d'un niveau globalement insuffisant pour couvrir l'effort à l'immobilier. Les chiffres collectés et analysés par la FNOGEC font apparaître des montants d'effort à l'immobilier qui ne permettent pas d'assumer à la fois les mises aux normes régulières et la rénovation ou l'adaptation des infrastructures immobilières ; on y reviendra, je crois, dans la matinée.

Mais l'insuffisance des ressources n'est pas la seule cause des difficultés. Il y a d'autres facteurs de la crise de l'immobilier scolaire qui ne sont pas d'ordre strictement financier.

Ce sont précisément ces autres aspects de notre préoccupation immobilière que les six orientations générales adoptées par le CNEC et les évêques en 2009 souhaitent traiter, étant entendu bien sûr que tout est lié et que ces orientations devraient permettre d'améliorer et de mieux maîtriser le financement.

Ces six orientations sont les suivantes :

- Recenser l'immobilier dans l'Enseignement catholique
- Sécuriser la propriété de l'immobilier dans des structures identifiées et stables
- Regrouper les propriétés pour mutualiser
- Créer ou améliorer les outils de pilotage et de gouvernance de l'immobilier
- Se doter d'instruments d'expertise de gestion immobilière
- Promouvoir l'appel à la générosité publique

Recenser.

L'immobilier de l'Enseignement catholique est extrêmement dispersé. Cette situation s'explique par la multiplicité des établissements et la diversité des initiatives qui leur ont donné naissance.

Cela s'explique aussi par l'histoire tourmentée des rapports entre Eglise et Etat qui a conduit à confier, dans beaucoup de cas, la propriété foncière et immobilière de biens d'Eglise à des structures privées : associations, SCI et même personnes physiques.

Cette dispersion a pu constituer une force en son temps, lorsque les propriétés de l'Eglise étaient menacées. Elle est devenue un handicap majeur, surtout lorsque les structures support des biens immobiliers s'avèrent plus virtuelles que réelles.

La condition *sine qua non* d'une politique immobilière est une connaissance précise du patrimoine et de son état. Aucun outillage, si perfectionné soit-il, ne sera en effet efficace si les décideurs agissent à l'aveugle.

Sur ce plan, des progrès ont été réalisés depuis 2 ans sous l'impulsion commune de la Fnogec, de l'Union des réseaux congréganistes de l'Enseignement catholique (URCEC), du Bureau des directeurs diocésains et du Secrétariat général de l'Enseignement catholique (SGEC). Mais on est encore très loin du compte pour permettre aux responsables de l'EC d'avoir, chacun à son niveau, une vision globale de l'immobilier scolaire : à peine 1/3 des questionnaires *Indices* relatif à l'immobilier sont renseignés. La visibilité sur le territoire national est très inégale selon les lieux : du meilleur au pire.

Nous espérons tous que la mise en place de Gabriel améliorera la collecte des données en simplifiant la tâche de saisie des données. Il ne peut plus y avoir de mutualisation et de solidarité sans transparence. Il ne peut y avoir d'Enseignement catholique sans travail en commun ; le nouveau Statut, en cours d'élaboration, devra le rappeler et donner les moyens de s'en assurer.

Sécuriser.

Comme le disait l'un de mes maîtres à la Faculté de droit de Bordeaux : « le droit, c'est la sécurité ou ce n'est rien ». Alors, je sais bien qu'il ne faut pas se contenter de la règle et on me rappelle souvent, avec délicatesse, que ce qui compte, c'est bien plus l'esprit que la règle. Il n'en demeure pas moins qu'une bonne règle et une règle bien comprise garantissent à la fois l'efficacité et un bon esprit. Point de repère pour la prise de décision lorsque tout va bien, elle devient un moyen d'arbitrage quand les choses se dégradent ou que des dysfonctionnements se produisent.

Sur ce plan, et sans que ce qui suit soit exhaustif, il nous paraît indispensable de :

- rappeler et de conforter, sauf cas particulier (je pense à la situation assez largement spécifique de l'enseignement agricole), le principe de dissociation entre gestion et propriété.

Cette solution est sans aucun doute -des cas récents et douloureux en attestent- le moyen de s'assurer du maintien du caractère propre et de l'affectation durable des locaux à un but scolaire. C'est en définitive l'ultime verrou contre le risque permanent d'une privatisation rampante de certains établissements qui s'éloigneraient du service d'Eglise qui leur a été confié et du but d'éducation chrétienne qu'ils sont censés servir conformément à la déclaration conciliaire sur l'Education catholique

- disposer de cadres juridiques clairs et maîtrisés quelles que soient les formules utilisées : commodat, bail à loyer, bail à construction ou bail emphytéotique.

Dans tous les cas, les obligations des parties doivent clairement être exposées. Dans tous les cas, le contrat doit impérativement comporter une clause de destination qui permet d'empêcher une utilisation des biens non conformes à leur destination.

- veiller à disposer de structures propriétaires actives, vivantes dans lesquelles sont assurées à la fois une vraie collégialité et la prépondérance de la voix de la tutelle diocésaine ou congréganiste, au moins sur toutes les décisions importantes et le choix des principaux responsables.

Regrouper et mutualiser.

Utiliser le mot « mutualiser » emporte toujours des réactions contrastées dans l'Enseignement catholique, ceux qui se portent bien ou qui se portent le mieux voyant toujours se profiler à l'horizon de nouveaux prélèvements pour venir en aide à d'autres dont la gestion n'a pas toujours été ce qu'elle aurait dû être. Essayons de dépasser cette réaction épidermique, même si elle est bien légitime et même s'il ne faut pas la négliger, car cigales et fourmis ne peuvent pas toujours être les mêmes.

Dans le domaine de la propriété immobilière, il en va de même que dans les autres domaines : il faut trouver le ou les niveaux pertinents de gestion des problèmes et des moyens dont on dispose. Il y a en effet des tailles critiques en deçà desquelles rien n'est vraiment possible, des tailles critiques en deçà desquelles la solitude est mortelle. Et la question n'est pas seulement une question de financement.

Dans ce but, il paraît indispensable de s'orienter sur les deux voies suivantes qui ne sont pas concurrentes, mais complémentaires :

- Il paraît nécessaire de réduire le nombre de personnes morales propriétaires sous des formes différentes, en particulier en fonction du fait que les établissements sont sous tutelle d'un diocèse ou d'une congrégation.

Les avantages d'une structure propriétaire suffisamment dimensionnée sont certains en termes de solidarité, de planification des travaux, de crédibilité bancaire, d'expertise immobilière.

Il ne s'agit pas d'imposer un modèle unique, et en particulier un modèle territorial qui remettrait en cause la légitime spécificité du fonctionnement de telle ou telle tutelle. En particulier, le regroupement des propriétés des établissements congréganistes au niveau national lorsqu'elles ont une telle envergure n'est pas seulement acceptable, il me semble naturel parce qu'ajusté au charisme des congrégations et au service qu'elles veulent rendre dans le cadre la mission éducative de l'Eglise.

- La 2^{ème} voie est celle de la fédération des structures propriétaires des établissements catholiques. Il ne s'agit pas ici de regrouper les propriétés, mais de rassembler les propriétaires pour qu'ils trouvent un lieu d'échanges.

Les objectifs d'une telle organisation sont divers. J'en relève seulement deux :

- En premier lieu, permettre de sortir les propriétaires de l'isolement et permettre de repérer les situations critiques

- En second lieu, favoriser l'élaboration de politiques immobilières cohérentes sur un territoire déterminé. Car il n'y a pas d'établissement hors-sol ; tout établissement s'inscrit dans un réseau territorial d'établissements qui détermine une offre de formation de l'Enseignement catholique et qu'il n'est pas possible d'ignorer.

Les niveaux auxquels devront être implantées ces structures fédératives sont évidemment très variables en fonction de la densité du maillage de l'Enseignement catholique ; il faudra se garder en ce domaine aussi de toute modélisation excessive et mettre en application une fois encore le principe de subsidiarité dont on voit encore une fois qu'il n'est pas exclusif, mais au contraire intimement lié au principe de collégialité. Le futur Statut de l'Enseignement catholique sera l'occasion de le rappeler en ce domaine et dans beaucoup d'autres.

Piloter et gouverner l'immobilier.

Il ne suffit pas de gérer au mieux et au coup par coup l'immobilier de l'Enseignement catholique. Il est également nécessaire que cette gestion soit mise au service d'une politique ou plus exactement de politiques au pluriel.

Cela suppose de développer la gouvernance immobilière dans l'Enseignement catholique à deux niveaux au moins :

- au niveau de l'établissement lui-même. Il n'est pas possible que les projets immobiliers des établissements soient seulement le fruit du hasard, d'un hasard lié à l'arrivée d'un nouveau chef d'établissement ou d'un nouveau président d'Ogec. Ne croyez que je sous-estime l'importance des personnes et des personnalités ; et l'on sait, dans l'Enseignement catholique, combien l'avenir de nos établissements est largement tributaire du tempérament de ceux qui les dirigent.

Mais si cette dimension personnelle ne doit pas être sous-estimée ou étouffée au nom d'une planification inhumaine, il n'en demeure pas moins nécessaire que les responsables des établissements disposent d'outils de pilotage de leurs projets immobiliers. C'est une part importante du travail que vous allez réaliser au cours de cette journée. Je félicite encore une fois la Fnogec et ses services d'avoir travaillé sur cette question pour doter les établissements de modèles-types de feuille de route immobilière, en s'appuyant d'ailleurs sur l'expérience et le savoir-faire de certains territoires plus en avance que d'autres.

- Mais la gouvernance de l'immobilier dans l'Enseignement catholique ne peut pas se concevoir au seul niveau de l'établissement, car il n'est pas d'établissement catholique qui puisse vivre seul, son action devant impérativement s'inscrire sur le territoire d'une ou de plusieurs église(s) locale(s).

Pour prendre en compte cette dimension essentielle, il nous paraît nécessaire de disposer de deux instruments de gouvernance distincts mais agissant de conserve :

- Une commission de prospective qui élabore pour un territoire déterminé, -qui peut être le diocèse ou l'inter-diocèse-, un plan de développement immobilier de moyen et long terme dont l'objet est d'ajuster les moyens immobiliers aux projets d'offres de formation.

Cette commission est placée sous la responsabilité politique du délégué de l'évêque ou des évêques qu'est le directeur diocésain, même si l'instruction des dossiers peut être partagée entre différents services concourant au bon fonctionnement de l'Enseignement catholique diocésain ou régional.

- Le Conseil économique des affaires scolaires (CEAS), fondé par un texte de la Conférence des Evêques de France (CEF) du 24 novembre 1995, qui a compétence pour donner un avis sur tous les actes extraordinaires de gestion.

Cette institution est très inégalement implantée sur le territoire national. Elle doit être confortée, au prix peut-être de tel ou tel ajustement dans son organisation ou son fonctionnement.

Expertiser.

Il ne suffira pas de se doter des bonnes instances. Il faut aussi disposer des bonnes compétences. Car la question immobilière est une question complexe qui appelle la combinaison de savoir-faire différents : en matière de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre, en matière juridique, en matière économique, en matière financière et comptable, dans le domaine bancaire et j'en passe.

Sur ce plan, deux pistes doivent être explorées :

- il est clair qu'aucun établissement, si puissant soit-il, n'a les moyens de s'offrir l'ensemble de ces services, même s'il ne s'agit que de disposer de généralistes éclairés dans ces domaines qui s'appuient des spécialistes. La même remarque s'impose également pour la plupart des diocèses.

C'est donc, le plus souvent, au niveau régional que l'on peut réunir les ressources humaines et financières pour assumer cette responsabilité. La répartition des rôles et des services entre les acteurs qui participent à l'animation de l'Enseignement catholique au niveau local peut varier et dépendre de l'histoire. Là encore, il faut savoir faire preuve de la plus grande souplesse en s'assurant seulement que l'expertise est au service du projet dont le garant est le directeur diocésain, délégué de l'évêque.

- Il est également indispensable que les professionnels de l'Enseignement catholique qui interviennent dans le champ de l'immobilier soient mis en réseau pour partager et capitaliser leurs expériences et leurs compétences. Cela peut se faire à tous niveaux, mais plus particulièrement au niveau académique et au niveau national comme nous le faisons aujourd'hui.

Collecter en faisant appel à la générosité publique.

Dans le cadre des orientations arrêtées par le CNEC et dans un souci de cohérence et de mise en commun des moyens au niveau national, l'Enseignement catholique s'est doté d'un outil permettant l'appel à la générosité publique avec la Fondation Saint Matthieu pour l'école. Cette fondation a une vocation nationale. Elle doit permettre aux territoires ou réseaux qui le souhaiteraient, d'avoir un rôle actif en matière d'appel à la générosité publique tout en disposant d'une spécificité dans le cadre de la création d'une fondation sous égide.

Cet outil doit permettre à terme au travers de la collecte de financement privé dans le cadre de la générosité publique, d'assurer par le biais de prêts, une bonne part du renouvellement immobilier dont l'Enseignement catholique a besoin.

Conclusion.

Voilà quelques pistes de travail et chantiers prioritaires dans le champ de l'immobilier.

Il y a beaucoup à faire.

Seul le SGEC ne peut rien. Merci pour cette journée. Merci pour la contribution que vous apporterez par votre engagement dans la mission qui est la vôtre, qui n'est pas seulement gestionnaire, mais qui est aussi institutionnelle puisque la FNOGEC est un des quatre organismes nationaux de l'Enseignement catholique.

Vous m'aurez peut-être trouvé trop ambitieux ou trop idéaliste. Alors, je vous invite à méditer cette phrase d'Antoine de Saint-Exupéry : « Ils ont réussi, car ils ne savaient pas que c'était impossible » et je vous confirme que je compte sur vous pour l'impossible.

Merci de votre attention.

Eric de Labarre

Secrétaire général de l'Enseignement catholique