



Stratégie immobilière des écoles de formation des services de l'État

Avis de suite

Dans son avis du 7 décembre 2016 sur l'immobilier des écoles de formation des services de l'État, le Conseil de l'immobilier de l'État avait mis en avant plusieurs constats. Peu de progrès ont été accomplis depuis deux ans sur ces différents points. Le Conseil propose au ministre en charge du domaine d'engager un plan d'actions sous un pilotage unique (DIE ou DGAFP) permettant de disposer d'un inventaire, exhaustif, uniformisé et intégrant les coûts du patrimoine affecté à la formation et d'engager une réflexion sur les rapprochements de sites à envisager soit à l'échelle d'un territoire soit à l'échelle d'un ministère.

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 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 ;

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 la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement ;

Conseil de l'immobilier 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 le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu le rapport de M. Raymond-François LE BRIS portant propositions pour une réforme de la formation des agents de l'État (février 2009) ;

Vu le rapport n°11-088-01 de Mme Corinne DESFORGES relatif à la formation initiale des fonctionnaires de l'État dans les écoles du service public (novembre 2011) ;

Vu le rapport n°13.11.59 du Contrôle général économique et financier relatif à l'Immobilier des écoles – État des lieux et propositions (février 2015) ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État [n°2016-21](#) du 7 décembre 2016 ;

Vu la note conjointe de la DIE et de la DGAFP du 29 mai 2018 transmise préalablement à l'audition ;

Après avoir entendu M. Philippe BAUCHOT, adjoint à directrice de l'immobilier de l'État, accompagné de M. Jildaz ECOLAN, chef du bureau « doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État », et Mme Carine SOULAY, directrice adjointe à la direction générale de l'administration et de la fonction publique, accompagnée de Mme Cécile LOMBARD, sous-directrice des compétences et des parcours professionnels ;

Considérant que la question immobilière s'inscrit dans une large réflexion engagée depuis 2009, visant à associer les écoles de formation de l'administration à l'effort national de maîtrise des dépenses publiques ;

Considérant qu'au moins deux rapports ont abordé la question de la gestion immobilière (rapports dits « Le Bris » -2009- et « Desforges » -2011-) ; que dans ce cadre, les instances de la modernisation de l'action publique (MAP) ont confié à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) un mandat relatif à la rationalisation de l'appareil de formation initiale des personnels de l'État ;

Considérant qu'à la suite, le Conseil général économique et financier (CGEfi) s'est vu confier par les ministères de l'économie et des finances et de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, une mission relative à l'immobilier des écoles en priorisant notamment la question de l'optimisation de leur gestion immobilière ;

Que les travaux de réflexion ont notamment eu pour objet de réaliser un état des lieux ;

Que l'objectif annoncé était « d'amorcer l'élaboration d'un consensus interministériel non seulement sur la nécessité, mais aussi sur l'intérêt stratégique qui s'attacherait à optimiser l'important dispositif de formation géré par les ministères » ;

Considérant que l'état de l'immobilier des écoles a donné lieu à une enquête dont le questionnaire a été élaboré conjointement par le CGEFi et France Domaine (début 2014), les données de Chorus RE-FX ne permettant pas, à cette période, de répondre aux préoccupations du CGEFi ;

Considérant que le parc des écoles administratives, tel qu'il ressort de cette enquête représente environ 2,5 millions de m² (par comparaison : universités = 18,6 millions m²) pour une capacité d'accueil estimée à près de 65 000 places ; qu'il est majoritairement composé d'espaces collectifs et de terrains (espaces pédagogiques et bureaux minoritaires) ; que le parc est majoritairement domanial (Défense et Intérieur : 600 000 m² chacun ; Éducation nationale, Agriculture, Écologie : environ 300 000 m² chacun ; Économie et Finances : environ 200 000 m²) ; qu'il présente un ratio surface pédagogique / capacité d'accueil entre 2,50 et 5,50 m² / stagiaire ; qu'il présente un ratio surface de bureau / emplois permanents entre 13 et 22 m² /agent (hors exceptions) ; qu'il mobilise 15 000 emplois permanents (près de 4 000 pour l'Intérieur, 3 000 pour le Défense, plus ou moins 2 000 pour l'Économie, l'Écologie et l'Agriculture) ; que le montant des dépenses courantes est de l'ordre de 1,3 Md€, dont 80 M€ au titre des dépenses immobilières de proximité (exploitation-maintenance, petits travaux) ;

Considérant que le Conseil de l'immobilier de l'État a auditionné en 2015 et 2016 les ministères chargés de l'environnement, des finances, de l'agriculture et de l'alimentation ainsi que les services du Premier ministre sur l'immobilier de leurs écoles de formation ;

Considérant qu'à l'issue de ce cycle d'auditions qui ne concernait pas tous les ministères, le Conseil dans son avis 2016-21 du 7 décembre 2016, faisait les constats suivants :

- Il relevait une connaissance insuffisante et inégale du patrimoine de chaque école ;
- Il soulignait la difficulté à établir des coûts de formation intégrant l'immobilier ;
- Il s'étonnait de l'absence de stratégie immobilière à l'échelle d'un ministère et/ou d'un territoire intégrant une réflexion sur l'évolution des métiers de l'administration et répondant aux besoins des usagers ;
- Il constatait une absence de réflexion interministérielle portant sur des regroupements dans des logiques de sites entre établissements relevant de différents départements ministériels ;
- Il pointait l'absence de perspectives quant aux besoins futurs en termes de capacité des écoles.

En conclusion de cet avis, le Conseil demandait à la direction de l'immobilier de l'État, à la DGAFP et aux ministères de tutelle d'analyser ce champ de l'immobilier des écoles en vue de construire une stratégie basée sur une meilleure connaissance du patrimoine et adaptée aux évolutions des services publics. Il indiquait qu'il procéderait à une audition de la DIE et de la DGAFP à la fin de l'année 2017 pour apprécier les analyses faites pour répondre à ces constats et leurs conséquences en termes immobiliers ;

Considérant que lors de l'audition du 31 mai 2018, la DIE et la DGAFP ont fait part de quelques éléments de réponse aux constats formulés par le Conseil en 2016 ;

Sur la connaissance insuffisante et inégale du patrimoine de chaque école

Considérant que dans une perspective comptable, la DIE est chargée de tenir l'inventaire du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs et que deux cas doivent être distingués :

- Les écoles de formation d'agents publics qui sont des services de l'État entrent dans le périmètre du parc immobilier de l'État, donc dans la chaîne comptable qui aboutit à l'établissement du bilan et au dispositif de certification (modules REFX et FIAA).
- Les écoles ayant le statut d'opérateurs de l'État sont également suivies dans l'inventaire tenu par la DIE.

Depuis fin 2016, 16 établissements ont été intégrés au dispositif de certification ;

Considérant que depuis 2015-2016, dans une perspective de gestion immobilière, la DIE a mis à la disposition de tous les services de l'État et de ses opérateurs deux outils informatisés : un outil de stockage et de mise à jour des données, le référentiel technique (RT) et un outil de restitution et de pilotage, l'outil d'aide au diagnostic (OAD) ;

Que chaque école de formation ayant le statut d'opérateur bénéficie depuis d'un accès individuel aux outils. Les écoles avec un autre statut sont rattachées à leur ministère de tutelle qui peut accéder à ces outils ;

Que toutes les écoles sont engagées dans une procédure d'élaboration d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), que ce soit directement, dans le cadre de la circulaire du 19 septembre 2016 si elles ont le statut d'opérateur ou indirectement, dans le cadre d'un SPSI ministériel pour les autres ;

Que le taux de complétude pour les 27 écoles mentionnées dans l'avis du CIE de 2016 et ayant le statut d'opérateur de l'État fait apparaître que 12 écoles, soit 44%, ont une note dépassant ou approchant la note nécessaire par la DIE pour engager l'élaboration de leur stratégie immobilière à 5 ans ;

Que, lors de l'audition, la DIE a précisé que ce taux serait de 100 % fin 2018 ;

Considérant que la DIE estime que la connaissance de ce parc a progressé significativement depuis 2016 ;

Considérant que la DGAFP a été chargée, dans le cadre de la revue de ses missions par décret du 22 décembre 2016, d'établir un schéma directeur interministériel des formations tout au long de la vie pour répondre au défi qui se pose à l'État sur l'évolution des compétences actuelles et à venir de ses agents ;

Qu'il fixe des priorités aux ministères en termes de formation ;

Que cet outil devrait favoriser une mutualisation des moyens de formation ;

Considérant que le schéma interministériel des formations vise à réduire les périodes de formation initiale, à développer l'utilisation des outils de formation à distance et donc de limiter la formation en mode présentiel ;

Considérant que si la DGAFP a pour mission d'élaborer ce schéma de formation, elle n'a pas vocation, par les textes qui régissent ses missions, à assurer la coordination de l'ensemble des écoles de formation de l'État ; que ces dernières relèvent de leur ministère de tutelle ;

Que la DGAFP n'assure la tutelle que des cinq instituts régionaux d'administration (IRA) et de l'école nationale d'administration (ENA) ; cette dernière est également placée sous la tutelle du Premier ministre ;

Qu'elle recherche autant que possible les mutualisations entre les IRA et les autres écoles de formation opérant sur un même secteur géographique ;

Considérant que la DGAFP estime que la prise de conscience par les écoles de la question immobilière ne fait que débuter et que cela va nécessiter du temps ;

Qu'ainsi l'ENA a fait valider à la fin de l'année 2017 son SPSI par son Conseil d'administration ;

Sur la difficulté à établir des coûts de formation intégrant l'immobilier

Considérant que la DIE convient que la connaissance des différentes composantes des coûts de formation est un facteur de maîtrise de la dépense ;

Qu'une expérimentation de comptabilité analytique (CAN) bâtementaire a été lancée par la DIE à partir de janvier 2016 dans les services de l'État. La CAN consiste à rapporter la dépense immobilière à la maille du bâtiment ou du site et à identifier ainsi le coût au m² des bâtiments/sites ;

Que toutefois, la généralisation de la CAN bâtementaire ne sera pas effective avant 2 ou 3 ans ;

Que la difficulté à établir des coûts complets pour la formation ne concerne d'ailleurs pas la seule dimension immobilière. Dans un rapport remis en octobre 2016 dans le cadre de la revue des dépenses, l'inspection générale des finances pointait une insuffisance quant aux outils permettant d'établir des coûts objectifs autorisant des comparaisons entre écoles ;

Considérant que la DGAFP intègre dans le schéma directeur interministériel des formations tout au long de la vie des agents de l'État une orientation visant à « développer l'analyse des coûts de formation et proposer des outils permettant de mieux évaluer la formation menée dans un souci de qualité et de performance » ;

Que ce travail sera engagé dans le courant du second semestre 2018, en lien avec la direction du budget ;

Qu'il prendra en compte la dimension immobilière comme un élément structurant, dans une approche qui sera certainement concomitante à la mise en place de la CAN bâtementaire ;

Que la DIE sera associée à ce travail ;

Sur l'absence de stratégie immobilière à l'échelle d'un ministère et/ou d'un territoire intégrant une réflexion sur l'évolution des métiers de l'administration et répondant aux besoins des usagers

Considérant qu'il n'appartient pas à la DIE de déterminer les politiques ministérielles ou interministérielles de formation mais qu'elle peut favoriser la déclinaison immobilière des politiques ;

Considérant que la DGAFP propose d'associer la DIE aux échanges qu'elle entretient avec les écoles de service public et les ministères en charge de la tutelle. L'information pourra notamment être relayée auprès du réseau des écoles de service public (RESP), association qui permet aux écoles de service public des trois versants de la fonction publique de mettre en place des collaborations visant à déployer de manière conjointe des actions de formation. Si cette association n'a pas pour objet de coordonner les modes de gestion des écoles, elle pourrait être un relais efficace pour sensibiliser les acteurs aux problématiques évoquées dans l'avis du CIE ;

Considérant que les outils que constituent les SPSI et les SDIR sont de nature à permettre des stratégies immobilières à l'échelle d'un territoire en intégrant cette réflexion ;

Que les SPSI « nouvelle génération » intégreront plus largement les espaces d'enseignement ;

Sur l'absence de réflexion interministérielle portant sur des regroupements dans des logiques de sites entre établissements relevant de différents départements ministériels

Considérant que la DIE indique ne pas pouvoir se substituer à l'initiative des ministères ou des opérateurs ;

Qu'elle incite cependant à la mutualisation et au regroupement de sites, tant au niveau central qu'au niveau local, que ce soit en amont des projets immobiliers par la recherche d'optimisation immobilière, ou à l'occasion des projets immobiliers présentés par les services de l'État ;

Que les opérations de regroupements en cours portent davantage sur des opérations de valorisation des emprises des écoles de formation, au sein d'un même département ministériel. Parfois ambitieuses, elles peuvent proposer des schémas dépassant la vision centrée sur les seules écoles de formation ;

Qu'à titre d'illustration, la DIE accompagne deux projets importants dans ce domaine, le projet de regroupement des opérateurs du MAAF sur l'emprise occupée par l'École Nationale Vétérinaire et l'ANSES à Maisons-Alfort et le projet du Préfet de la région Provence Alpes Côte d'Azur et du MTES de regrouper les écoles de formations et un certain nombre de ses opérateurs sur le site d'Aix-les-Mille ;

Que ces projets marquent une évolution notable dans l'approche interministérielle ou multi-occupant qui, si elle est loin d'être généralisée, est fortement encouragée par la DIE ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que la DGAFP est prête à relayer cette préoccupation auprès des écoles de service public et des ministères en charge de la tutelle ;

Que cette orientation pourra notamment être prise en compte dans le cadre du chantier qui doit conduire à mettre en œuvre une nouvelle articulation entre formation initiale et formation continue en renforçant l'évaluation des compétences et en individualisant les parcours de formation, action n° 9 du schéma directeur des formations tout au long de la vie des agents de l'État ;

Que cette nouvelle articulation, qui sera notamment initiée au travers d'une prochaine réforme de la scolarité au sein des IRA, aura pour effet de réduire les temps de formation initiale au profit d'un investissement plus important sur la formation continue. L'impact de ce mouvement sur les politiques immobilières des écoles de service public devra être évalué. La DGAFP associera la DIE à ces travaux, étant toutefois précisé que l'impact de ce chantier sera nécessairement progressif et à ce stade encore difficile à apprécier ;

Que deux sessions de 400 élèves par an seront mises en places par les IRA au lieu d'une seule aujourd'hui pour 730 élèves ;

Que des passerelles de formation vont être proposées à des corps de catégorie A pour devenir attachés (enseignants par exemple) ;

Que selon la DGAFP l'immobilier des IRA sera davantage utilisé ;

Considérant que les cinq IRA travaillent de manière rapprochée avec les plates-formes régionales de ressources humaines pour optimiser l'occupation des locaux aussi bien pour des besoins de formation de l'État que des employeurs publics locaux ;

Les représentants de la direction générale de l'administration et de la fonction publique et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 31 mai et du 20 septembre 2018, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil constate l'absence de réel progrès depuis son avis de 2016 dans la manière d'aborder l'immobilier des écoles de formation. Il relève tout au plus quelques intentions de mieux faire exprimées par la DIE et la DGAFP dans un calendrier non défini.
2. Il souligne le manque total de pilotage de ce sujet au sein des différents services de l'État. Chaque acteur concerné (la DIE, la DGAFP, les ministères de tutelles, les écoles de formation elles-mêmes qui ont le statut d'opérateur) ne s'intéresse qu'à l'immobilier relevant de son champ de compétences. Si le Conseil salue quelques initiatives de synergies entre écoles de formation exposées par la DIE et la DGAFP, sur un territoire donné, celles-ci restent à un stade embryonnaire car elles ne s'inscrivent pas dans une vision globale et stratégique de moyen et long termes.
3. S'il n'appartient pas au Conseil de se prononcer sur la stratégie de formation proposée par les écoles et services de l'État, il lui revient d'appeler l'attention du ministre sur le fait

Conseil de l'immobilier de l'État

que cette mission a un coût en matière d'immobilier. Il relève qu'au niveau de la DGAFP l'immobilier n'est pas intégré au coût de cette mission. Il considère que ce point est très préoccupant dans la perspective du schéma directeur interministériel des formations tout au long de la vie. Il a bien noté que la DGAFP travaillait à intégrer ces coûts dans le référentiel de formation. Le Conseil ne peut que l'encourager en ce sens.

4. Le Conseil souligne que l'immobilier constitue un outil précieux pour réfléchir aux formations dont l'État a besoin pour répondre au défi qui se pose à lui sur l'évolution des compétences actuelles et futures de ses agents.
5. Il relève qu'il existe un réseau des écoles de service public (RESP) sur lequel il pourrait être utile de s'appuyer pour faire de l'immobilier une composante de la qualité des formations.
6. En l'absence d'avancées concrètes depuis 2016 sur l'immobilier des écoles de formation des services de l'État, le Conseil propose au ministre en charge du domaine d'engager un plan d'actions sous un pilotage unique (DIE ou DGAFP) permettant de remédier aux constats identifiés dans son avis du 7 décembre 2016 reposant sur trois points :
 - procéder à un inventaire exhaustif et uniformisé par ministère du patrimoine immobilier des écoles et services de formation de l'État intégrant les superficies bâties et non bâties, le type de locaux consacrés à la formation, la capacité d'accueil, le taux d'occupation et les coûts immobiliers. Pour ce faire, et sans créer un nouvel outil, le Conseil recommande d'utiliser le référentiel technique (RT) -module enseignement supérieur- et l'outil d'aide au diagnostic correspondant (OAD) dont il a pu constater qu'ils étaient déjà utilisés par un certain nombre de structures dépassant le cadre strictement universitaire. Le Conseil demande que l'accès à ces outils soit développé par la DIE auprès des opérateurs de formation, quel que soit leur statut ;
 - décliner à l'échelle d'un territoire, en collaboration avec les écoles, une stratégie immobilière efficiente dans une optique de resserrement des sites, de mutualisation et de coopération avec des établissements d'enseignements supérieurs, le cas échéant ;
 - engager une réflexion interministérielle portant sur des regroupements dans des logiques de sites entre établissements relevant de différents départements ministériels dans le cadre, entre autres, du schéma directeur des formations tout au long de la vie porté par la DGAFP.



En conclusion, le Conseil réaffirme qu'une meilleure connaissance de l'immobilier des écoles de formation permettra de construire une offre de formation répondant aux évolutions nécessaires des compétences des agents de l'État pour s'adapter aux attentes des usagers des services publics. Cette offre de formation devra prendre en compte les nouveaux modes d'enseignement.

**Pour le Conseil,
son Président**

Jean-Paul MATTÉI