



Séance du 29 novembre 2017

Conseil de l'immobilier de l'État

SPSI de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp)

Avis

L'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) dispose de plus de 2 Mm² de surfaces bâties implantées sur 222 sites répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain. Propriétaire de l'essentiel de ce patrimoine après le transfert de 116 sites domaniaux, l'Afp présente les premiers travaux engagés en vue d'établir une stratégie immobilière adaptée aux besoins de ses missions et contribuant à l'établissement d'un modèle économique soutenable.

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 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 dossier de de l'Afpa présentant un point d'étape du travail d'élaboration de son schéma pluriannuel de stratégie immobilière au 27 septembre 2017 ;

Après avoir entendu Mme Pascale d'ARTOIS, directrice générale de l'Afpa, accompagnée de MM. Vincent CRISTIA, directeur général délégué, Dominique COSTIOU, directeur des services et des moyens généraux et François LAVERDURE, directeur de l'immobilier, en présence de M. Eloy DORADO, chef de projet à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), de M. Alban GARILLON, chef du bureau de la stratégie immobilière du ministère des solidarités et de la santé, accompagné de M. Philippe GASPAIS, son adjoint, de MM. Hugo LE FLOC'H, adjoint au chef de bureau du suivi de l'exécution budgétaire et Emmanuel FERMOND, adjoint au bureau de l'emploi et de la formation professionnelle au sein de la direction du budget et en présence de Mme Nathalie MORIN, directrice de l'immobilier de l'État accompagnée de Mme Christine WEISROCK et de M. Jean-Michel M. REMONGIN, lors de sa séance du 29 novembre 2017 ;

Sur l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afpa)

Considérant que l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afpa) est issue de la transformation au 1^{er} janvier 2017 de l'Association nationale pour la formation professionnelle des Adultes (Afpa) en un établissement public à caractère industriel et commercial (Epic) placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'emploi, de la formation professionnelle et du budget ;

Que la transformation de l'Afpa en Epic obéit à une double logique :

- réaffirmer le rôle déterminant de l'Afpa dans le service public de l'emploi sur l'ensemble du territoire national ;
- pérenniser le modèle économique de la structure, en équilibrant ses charges et les revenus de ses activités (missions de service public confiées par l'État, prestations de services de qualification et de formations pour les demandeurs d'emploi, et activités de formation et de conseil pour les entreprises). ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que l'Afpa intervient en qualité d'organisme de formation sur un champ concurrentiel qui compte 68 500 organismes¹ ; que le nombre d'organismes connaît une hausse de près de 25 % depuis 2010 ; que 97 % des organismes de formation appartiennent au secteur privé :

Que le secteur est en croissance (+ 2,7 % en 2014) ; qu'il représentait un chiffre d'affaires de 14,3 Md€ en 2014 réalisé pour plus 78.6 % par les organismes privés et 21,4% par les organismes publics ou parapublics ; que 1 % des organismes de formation captent 45 % des recettes ;

Que plus de la moitié de ces recettes correspondent à des achats de formation à destination des entreprises ; que les administrations publiques contribuent pour 6 % en tant qu'employeur et 19 % pour la formation d'autres publics notamment des personnes en recherche d'emploi ; que les achats de formation par les particuliers représentent 7 % du chiffre d'affaires des prestataires ;

Que sur 25 millions de stagiaires formés en 2013, 86% ont été accueillis dans les centres de formation du secteur privé ; que les organismes de formation du secteur public et parapublic, totalisent cependant 26 % des 1 149 millions d'heures-stagiaires dispensées, du fait de formations d'une durée plus longue ;

Que l'Afpa, qui a dû faire face au transfert de la compétence de la formation aux régions en 2004, puis à l'ouverture du marché à la concurrence en 2009, a vu son chiffre d'affaire baisser significativement ces dernières années ;

Considérant que l'Afpa demeure le plus important organisme de formation de France avec une offre de plus de 600 formations à destination de plus de 6 000 entreprises clientes ;

Que l'agence a formé en 2016 plus de 160 000 stagiaires dont 62,5% de demandeurs d'emplois ; que 65,5% de ces stagiaires ont eu un accès à l'emploi dans les six mois suivant leur formation ;

Que l'Afpa emploie environ 8 000 salariés ;

Qu'une gouvernance unifiée rassemblant de nombreuses composantes du monde de l'emploi et de la formation a été mise en place à l'occasion du changement de statut de l'établissement ;

Que l'Afpa met en place une nouvelle organisation qui se fonde sur une hiérarchisation des centres (nationaux, régionaux, de formation, associés) et la création de deux filiales « Afpa accès à l'emploi » et « Afpa entreprises et salariés » qui seront opérationnelles à compter du 1er janvier 2018 et seront respectivement en charge des missions de service public et des activités concurrentielles ;

Considérant que le modèle « historique » de pédagogie de l'Afpa se fonde sur un apprentissage par le geste et la reconstitution du poste de travail (mise en situation réelle), une ingénierie de formation complète et intégrée et la jouissance d'équipements et d'outillages performants ;

¹ Cf. Annexe PLF 2018 – Formation professionnelle. Chiffres 2014.

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le réseau de l'Afpa compte 116 centres de résultat implantés sur 222 implantations dont le maillage couvre toute la France métropolitaine ;

Que l'offre de l'Afpa se caractérise par un accompagnement renforcé des stagiaires grâce à la délivrance de services d'hébergement, de restauration, d'orientation et d'aide à la sociabilisation ;

Que l'agence propose une grande variété de formats de formation selon la durée, la finalité, le type de public, les objectifs des stagiaires, les modalités d'apprentissage ;

Considérant que l'Afpa doit repenser ce modèle historique dans un contexte de forte concurrence et d'évolutions du monde du travail susceptibles de modifier le marché de la formation professionnelle et les attentes des stagiaires tant en termes de contenus que de modalités d'apprentissage ;

Que l'Afpa travaille avec ses ministères de tutelles à la définition d'une stratégie qui fera l'objet d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) entre l'État et l'établissement pour la période 2018-2020 ; que ce document a vocation à être finalisé d'ici la fin du premier trimestre 2018 ;

Que trois axes de travail prioritaires ont été identifiés :

- La stratification des sites avec le développement de sites stratégiques nationaux et de sites de référence régionaux ;
- La transformation du modèle pédagogique avec le développement de la multi-modalité, du e-learning, l'expérimentation et le développement de plateaux techniques mobiles et flexibles ;
- Le développement de dispositifs spécifiques pilotés au niveau national ;

Sur les enjeux stratégiques de l'immobilier de l'Afpa

Considérant que le réseau de l'Afpa dispose de plus de 2 Mm² de surfaces bâties implantées sur 222 sites, soit le patrimoine le plus important de l'ensemble du périmètre des opérateurs sous tutelle des ministères en charge des affaires sociales ;

Considérant que la transformation de l'association en Épic au 1^{er} janvier 2017 a eu pour corollaire le transfert de 116 sites propriété de l'État vers le nouvel établissement ;

Que l'agence doit assumer la charge de ce patrimoine immobilier qu'elle maîtrise entièrement ;

Que cet acte de dévolution doit permettre à l'Afpa d'assurer ses missions de service public, de définir ses priorités d'investissement et de développer sa compétitivité ;

Considérant que l'Afpa a pour objectif d'élaborer une stratégie immobilière permettant d'inscrire l'évolution du parc immobilier dans la construction d'un modèle économique général soutenable pour l'Afpa ;

Que l'agence a engagé la conception d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière ayant vocation à être intégré à son contrat d'objectifs et de performance ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que la direction immobilière de l'Afpa bénéficie de l'assistance d'un groupement de prestataires pour piloter ce projet et est équipée d'un outil informatique performant ;

Que les responsables régionaux de l'immobilier de l'Afpa ont rencontré les responsables régionaux de la politique immobilière de l'Etat (RRPIE) ;

Considérant que l'Afpa envisage une stratégie immobilière selon cinq axes :

- améliorer l'adéquation des implantations à la demande de formation du territoire,
- augmenter la flexibilité des locaux,
- augmenter leur qualité d'accueil,
- diminuer de 20 % les surfaces utilisées, diminuer de 25% la consommation d'énergie à terme,
- poursuivre le plan d'action engagé pour la réduction de charges locatives.

Que seront recherchées les opportunités d'interactions avec les autres opérateurs de l'Etat ainsi que les possibilités de mutualisation ;

Que la question de l'offre de restauration et d'hébergement est notamment posée dans le cadre des orientations du plan stratégique de l'Afpa ; que sont notamment étudiées l'ouverture des services à d'autres publics, le recours aux offres de service à proximité des centres et la recherche de partenariats ;

Que le schéma immobilier doit répondre à la volonté de créer des pôles de formations constitués de plusieurs formations d'un même secteur ;

Sur le parc immobilier occupé par l'Afpa

Considérant qu'il ressort des travaux d'inventaire réalisés que le réseau de l'Afpa dispose de 2,15 Mm² SHON de surfaces bâties implantées sur 222 emprises foncières d'une superficie totale de 836 hectares ;

Que l'Afpa est propriétaire de 131 sites représentant 81% de la surface bâtie occupée ;

Que l'Afpa dispose dans le cadre de conventions de mises à disposition, de 39 sites propriété de l'État représentant 14 % de la surface bâtie occupée ;

Que l'Afpa loue 21 sites à des collectivités locales (4% de la surface occupée) et 31 sites à des tiers privés (2% de la surface bâtie) ;

Considérant que les surfaces bâties sont affectées aux fonctions suivantes :

- 39% : formation en atelier
- 14% : formation en locaux tertiaires ;
- 15% : administration ;
- 15% : hébergement
- 4% : restauration ;
- 11% : libre
- 2% : divers

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant qu'à l'exception notable du site de Toulouse reconstruit après sa destruction lors de l'explosion du site d'AZF, tous les centres Afpa ont été construits pendant la période des Trente Glorieuses, principalement sur de vastes terrains délaissés de l'État à l'écart des villes ;

Que les centres ont été conçus à leur origine comme des systèmes fermés sur eux-mêmes, chaque fonction étant hébergée par un bâtiment spécifique (accueil-administration, hébergement-restauration, logement de fonction, bâtiments de formation de 36 m x 10 m, plateformes de travail en extérieur), les constructions étant disposées sur la parcelle selon une logique de fonctionnement interne et sans prise en compte particulière de l'environnement ;

Que des opérations de remodelage partiel ont été réalisées sur quelques sites, mais les centres conservent pour l'essentiel leur physionomie originelle peu adaptée aux nouvelles exigences de formation ;

Que le développement urbain ayant depuis produit ses effets, les implantations de l'Afpa constituent des enclaves de plusieurs hectares pouvant susciter des nuisances (bruit, poussière, odeur, flux) ;

Considérant que le patrimoine occupé par l'Afpa présente une moyenne d'âge de 42 ans ;

Que ces ensembles immobiliers ont été insuffisamment maintenus ;

Que le budget annuel de travaux de (2€/ m²) a été essentiellement consacré à des mises aux normes et à des actions curatives ;

Que trois sites seulement ont un état technique et réglementaire très satisfaisant ;

Que la moitié du patrimoine est dans un état mauvais ou peu satisfaisant ; que la remise à niveau technique et réglementaire de ces 1 443 bâtiments les plus dégradés représente un coût proche de 730 M€, soit un effort moyen de 500 000 € par bâtiment ;

Considérant que l'immobilier de l'Afpa se révèle de médiocre qualité selon chacun des axes de l'analyse fonctionnelle :

Que l'accès aux sites en transport en commun n'est pas satisfaisant dans deux tiers des cas, et le stationnement est problématique pour un quart des sites ;

Que sur 20% des sites, les stagiaires ne disposent pas de solution de restauration ou d'hébergement dans le périmètre du centre ou dans son environnement ;

Que la taille ou la typologie des locaux des trois quart des sites sont faiblement ou pas adaptées aux formations développées par l'Afpa ; que l'adéquation fonctionnelle de 18 % des sites est estimée mauvaise ; que seulement 1% du patrimoine est jugé parfaitement satisfaisant au regard des critères fonctionnels ;

Considérant que l'Afpa, bien que n'étant pas un opérateur au sens strict de la loi de finances, bénéficie du dispositif renforcé mis en place par la direction de l'immobilier pour accompagner les opérateurs confrontés à des enjeux immobiliers particulièrement significatifs ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Les représentants de l'Afpa, de la DGEFP, du secrétariat général des ministères en charge des affaires sociales, de la direction du budget et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications, lors de la séance du Conseil du 29 novembre 2017 ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 29 novembre 2017, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil prend acte des conditions particulières qui ont conduit au transfert du patrimoine de l'État à l'Afpa avant que ne soit définie une stratégie immobilière ;

Il relève, comme l'a indiqué la direction de l'immobilier de l'État, que ce transfert aurait dû être précédé d'un diagnostic précis des biens afin que la DIE puisse jouer pleinement le rôle qui devrait être le sien, s'agissant de la prise en compte des intérêts de l'État propriétaire ;

Le Conseil recommande, comme c'est le cas pour la deuxième vague de dévolution du patrimoine universitaire, de conditionner un tel transfert à la formalisation d'une stratégie fondée sur un diagnostic immobilier partagé et à la validation expresse des axes stratégiques par les tutelles techniques de l'opérateur, la direction du budget et la direction de l'immobilier de l'État ;

2. Le Conseil salue l'investissement des équipes de l'Afpa qui ont engagé un travail d'inventaire d'une ampleur considérable ;

Il remercie l'agence de la communication d'exemples détaillés démontrant la qualité des travaux réalisés à ce jour ;

Il relève que l'établissement a commencé à se doter des compétences et des moyens nécessaires à la réalisation d'un tel exercice ;

Le Conseil sait l'ampleur de la tâche qui demeure à accomplir. Il encourage l'ensemble des acteurs concernés, Afpa, services ministériels en charge du suivi des travaux de l'Agence, direction de l'immobilier de l'État, à ne pas relâcher leurs efforts avant d'avoir atteint l'objectif, c'est-à-dire, établir un schéma pluriannuel de stratégie immobilière participant à la construction d'un modèle économique général soutenable pour l'Afpa ;

3. Le Conseil observe que la concomitance des calendriers d'élaboration du projet stratégique de l'établissement et de sa stratégie immobilière est un défi mais également un atout.

Il souligne qu'il s'agit d'un processus itératif global où les résultats produits par chacun des chantiers ont vocation à nourrir les réflexions engagées dans l'autre.

Il remarque qu'une telle approche est d'autant plus nécessaire qu'en l'espèce, la question immobilière doit être étudiée d'un double point de vue :

- En tant que futur utilisateur des locaux, l'Afpa doit veiller à ce que les outils immobiliers dont elle disposera seront adaptés aux enjeux de ses missions, aux besoins fonctionnels correspondants et aux moyens disponibles ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- En tant que propriétaire des locaux, l'Afpa doit établir une stratégie patrimoniale contribuant à l'atteinte des objectifs financiers de l'établissement. Celle-ci suppose de réaliser une analyse comparant, pour chaque actif, le profit que retirerait l'Afpa d'un usage interne, le coût des opérations de travaux nécessaires à la conservation du bien (investissement, financement et neutralisation chantier), les recettes potentielles qui pourraient résulter de la location des locaux et des équipements, des produits qui pourraient être espérés de la cession de tout ou partie du site. Doivent également être étudiés la pertinence de montages partenariaux avec des acteurs publics (par exemple dans le cadre du regroupement de plusieurs offres de services publics) ou privés (des contrats de partenariat peuvent être envisagés pour procéder rapidement à la remise à niveau d'un portefeuille d'actifs) ;

4. Le Conseil relève que l'Afpa bénéficie d'un dispositif de suivi renforcé. Dans ce cadre, il demande à la direction de l'immobilier de l'État de mener en lien avec l'opérateur et la tutelle, toutes les actions nécessaires à la meilleure stratégie patrimoniale possible.

S'il remarque que ce travail a commencé avec l'élaboration du diagnostic, il observe qu'à ce stade d'élaboration du SPSI, les éléments nécessaires à l'élaboration d'une stratégie patrimoniale ont été peu étudiés. Il invite l'Afpa à se saisir rapidement du sujet et à ne s'interdire aucune piste de réflexion.

Le Conseil note par exemple que dans l'hypothèse où certaines installations de l'Afpa seraient vacantes, leur réutilisation en centres d'hébergement pour adultes pourrait être expérimentée.

5. Le Conseil estime utile de rappeler qu'il importe de maîtriser le coût global immobilier et donc de le constituer.

Le coût d'occupation a vocation à s'inscrire dans le dispositif de comptabilité analytique mis en place pour les besoins métiers. En l'espèce, le Conseil recommande d'identifier la part du coût immobilier de chaque prestation de service.

Occuper un bien dont on est propriétaire et qui serait amorti, n'est pas gratuit. Dans un tel cas de figure, le coût global d'occupation doit être estimé sur la base des dépenses d'exploitation et d'un équivalent loyer. Établi à partir du coût de son maintien en bon état d'usage et du capital immobilisé, cet équivalent loyer permet à l'occupant de prendre conscience du coût de la fonction immobilière et de mieux apprécier la pertinence d'éventuelles alternatives locatives.

6. Le Conseil rappelle que constituer un référentiel national immobilier détaillé par type d'activité permet d'établir des normes facilitant la maîtrise des coûts et l'optimisation des moyens immobiliers.

Il observe qu'il facilite également la comparaison des performances immobilières de chacune des implantations.

S'agissant des espaces tertiaires dédiés à l'administration, il rappelle que la norme de 12 m² SUN par poste de travail est un plafond à ne pas dépasser ;

Le Conseil recommande à l'Afpa d'établir son propre référentiel immobilier.

Il souligne que lancer un chantier est de nature à permettre une meilleure appropriation des enjeux immobiliers par l'ensemble des acteurs sur lesquels va reposer la mise en œuvre de la stratégie de l'établissement.

Conseil de l'immobilier de l'État



En conclusion, le Conseil souligne que les enjeux économiques et opérationnels de ce dossier sont particulièrement importants. Il constate que des choix de gestion éventuellement drastiques devront être assumés pour redonner une viabilité de moyen terme à l'établissement et que l'immobilier figurera nécessairement parmi les postes pour lesquels des décisions devront être prises. Le Conseil renouvelle ses encouragements à l'Afpa et demande que son projet de SPSI lui soit présenté avant sa validation.

**Pour le Conseil,
son Président**

Jean-Paul MATTEI

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jean-Paul Mattei', written over a horizontal line.