



Avis de suite sur la stratégie immobilière

De l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) a)

L'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) présente l'état d'avancement de ses réflexions immobilières depuis sa dernière audition par le Conseil de l'immobilier de l'État en novembre 2017. Un travail considérable demeure à réaliser pour produire un schéma pluriannuel de stratégie immobilière. Le diagnostic est à enrichir de données qualitatives et économiques.

Dans un contexte de forte dégradation de sa situation économique, l'AFPA développe un nouveau projet stratégique reposant sur une refonte de l'offre de services, des changements organisationnels importants et une révision des implantations géographiques de l'agence.

Le Conseil souligne que les enjeux économiques et opérationnels de ce dossier sont particulièrement importants. Il invite l'Afp à envisager d'autres pistes de valorisation de ses actifs que celles faisant appel à des partenaires pour maintenir l'activité de formation dans les locaux aujourd'hui occupés et souligne la nécessité d'associer les collectivités locales à cette réflexion.

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°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu le décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État du 29 novembre 2017 (n° [2017-25](#)) sur SPSI de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) ;

Vu le dossier transmis par l'Afp le 16 octobre 2019 ;

Après avoir entendu, M. Vincent CRISTIA, directeur général délégué de l'AFPA, accompagné de M. Dominique COSTIOU, directeur des services généraux, M. François LAVERDURE, directeur de l'immobilier, et de M. Aurélien GAUCHERAND, directeur du programme « village », en présence de M. Romain LEFEVRE (6BEFP) et Mme Zoé OUVRY (1BE) de la direction du budget, et de M. Philippe BAUCHOT, directeur adjoint de la direction de l'immobilier de l'État accompagné de Mme Christine WEISROCK, sous directrice (DIE-SD2) lors de sa séance du 17 octobre 2019 ;

Sur la situation économique et sociale de l'agence

Considérant que la situation économique de l'AFPA s'est fortement dégradée depuis la dernière présentation faite au CIE en novembre 2017 ; que des décisions importantes ont été prises s'agissant de l'organisation de l'agence ;

Que la nouvelle organisation en cours de l'AFPA se fonde sur la création de deux filiales dédiées respectivement à l'activité de formation des demandeurs d'emploi et à celle des salariés ;

Que les ressources de la direction de l'agence ont été fortement mobilisées en 2017 pour que le nouveau dispositif puisse être opérationnel en 2018 ; que cette période a été mise à profit pour opérer un diagnostic territorial au niveau de chaque région, que ce diagnostic a permis de dégager des grandes orientations stratégiques pour l'agence qui ont été validées par le Conseil d'administration de l'AFPA en avril 2018 ;

Qu'à la suite de cette décision, un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) a été adopté en octobre de cette même année ; que la procédure sociale ouverte en 2018 est toujours en cours, une décision de justice de juin 2019 ayant conduit à suspendre le plan de sauvegarde de l'emploi ; qu'une homologation du plan est attendue avant la fin de l'année 2019 pour une mise en œuvre avant la fin du premier trimestre 2020 ;

Que ce plan social est un préalable au déploiement de la stratégie d'établissement et à son volet immobilier.

Sur le projet stratégique de l'agence

Considérant que l'Afpa projette de développer un nouveau projet stratégique ;

Que ce projet a pour but de renouveler et de moderniser l'offre de services en ouvrant les centres sur leur environnement, en adaptant le modèle pédagogique aux nouveaux usages de la société apprenante et en concevant des offres globales pour les entreprises et les branches ;

Que le remodelage et le redéploiement projeté de l'offre emporte la révision des implantations géographiques de l'agence ;

Que l'ouverture de « villages de l'AFPA » doit permettre de développer des partenariats permettant d'élargir l'offre de service, notamment avec des acteurs qui pouvaient être considérés jusqu'ici comme des concurrents ; que l'immobilier dont dispose l'AFPA permet d'envisager d'accueillir des partenaires dans des conditions demeurant à préciser mais qui permettraient de partager la charge que représente l'exploitation de cet immobilier ;

Que le plan de sauvegarde de l'emploi envisageait initialement la fermeture de 38 centres de formation, la suppression de 1541 postes en CDI à horizon 2020 et la création de 603 postes répondant aux besoins des nouvelles compétences ; que ces chiffres ont été ramenés en juin dernier à 34 fermetures de centres, 1423 suppressions de postes et 629 créations, notamment du fait de la mobilisation de certains acteurs locaux et régionaux ayant amené des solutions pérennes de financement sur 4 sites visés par un projet de fermeture ;

Que sur les 34 sites dont la fermeture est envisagée, 5 correspondent à des locaux sous contrat de bail consentis par des collectivités locales, 12 sont des biens domaniaux et 17 des propriétés de l'AFPA ;

Sur la situation immobilière

Considérant que l'AFPA occupe un peu plus de 8Mm² de foncier et près de 2 Mm² de bâti ;

Que les 220 implantations couvrent l'ensemble du territoire français ;

Que ce patrimoine mixte est essentiellement constitué de sites de grande dimension sur lesquels sont implantés des plateaux de formation pour différents métiers du secteur secondaire et tertiaire ainsi que des locaux d'hébergement et de restauration ;

Que les constructions qui ont, pour la plupart, une quarantaine d'années, présentent des performances techniques médiocres et sont en mauvais état d'entretien ;

Que les locaux d'hébergement des 126 sites concernés représentent 400 000 m² de bâti pour une capacité d'accueil de 14 000 lits et un peu plus de 2 millions de nuitées par an.

Considérant que les représentants de l'agence ont indiqué que la phase diagnostic du SPSI est pratiquement achevée et que l'agence connaît désormais précisément son parc (surfaces, état du bâti, coûts) ;

Sur la stratégie immobilière

Considérant que les travaux conduits en interne aboutissent à définir trois orientations fortes du SPSI qui n'ont à ce stade pas encore été validées par le CA et les tutelles de l'agence :

- la mise en cohérence du projet porté par la cartographie de l'offre avec l'existant permet de définir un objectif cible en termes de surface et de typologie immobilière ;
- tous les plans de masse de tous les établissements sont travaillés afin de modéliser ce que pourrait être la configuration des centres ;
- un objectif de surfaces à céder aura vocation à être fixé au niveau de chaque direction régionale Afpa.

Considérant que le schéma directeur en cours d'élaboration doit traiter la question du désengagement des sites totalement libérés mais également permettre d'identifier pour chacun des autres sites, les emprises libérables et les actions à conduire pour les cinq années à venir ;

- Que le resserrement autour d'un parc cœur doit permettre de concentrer les investissements ;
- Que l'analyse de la dimension économique de l'immobilier doit permettre de rendre prochainement les arbitrages (conservation, cession, à étudier) conduisant à une réduction des emprises au seul parc nécessaire aux activités de l'agence ;

Considérant que la piste privilégiée pour valoriser le patrimoine immobilier est la recherche de partenaires susceptibles d'apporter des solutions au plan immobilier mais également d'enrichir l'offre de services proposée par l'agence ou de produire des services servant l'intérêt général ;

Considérant que le projet « Villages de l'AFPA » vise à améliorer la coordination des différents acteurs de la politique de formation et d'insertion professionnelle mais également à positionner l'agence au cœur des écosystèmes locaux des politiques sociales et de développement des territoires ;

Que l'agence a signé récemment avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et la Banque des Territoires, en présence de la ministre du travail, une convention cadre de trois ans qui vise à développer le projet « Villages de l'AFPA », d'ouverture des centres à des partenaires externes ;

Considérant que le devenir des locaux d'hébergement est à étudier ;

Qu'ils sont dans un état de délabrement avancé et que l'Afpa ne dispose pas des moyens d'investissement nécessaires à leur remise en état ;

Que les capacités d'accueil ne sont pas saturées ;

Que l'Afpa est à la recherche de partenaires susceptibles de reprendre ce parc et de gérer le service d'hébergement dont l'agence souhaite se désengager ;

Que l'Afpa a rencontré des professionnels du secteur dans le but de définir un modèle économique viable qui permettrait de développer de tels partenariats ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que la politique de cession demeure, compte-tenu de la situation financière de l'agence, un élément structurant du plan de remise à niveau du parc ;

Que les possibilités de valorisation des 116 biens transférés par l'État pourraient toutefois être limitées par des contraintes juridiques liées au respect du droit européen de la concurrence ; que si les grands principes sont posés, les conditions opérationnelles de valorisation de ce parc ne sont, à ce stade, pas totalement maîtrisées ; que la direction du budget accompagne l'Afpa dans la définition des modalités de valorisation des biens qui lui ont été transférés ;

Considérant que l'agence n'est pas en capacité d'estimer la valeur potentielle de chaque actif ;

Que cette valeur est délicate à établir car il n'existe pas toujours de marché immobilier dans les zones dans lesquelles ils se situent, les biens sont singuliers et le bâti en mauvais état ;

Que les valeurs des biens arrêtées à l'occasion du transfert nécessitent d'être confirmées dans la perspective d'une éventuelle mise sur le marché ;

Que le travail d'expertise nécessaire à l'établissement de la valeur vénale de chaque actif va être engagé dans les prochains mois ;

Considérant que les objectifs environnementaux font partie des axes à développer dans le cadre du SDIR ;

Que l'état des locaux suppose la réalisation de travaux coûteux avec un temps très long de retour sur investissement ;

Que l'approche des questions environnementales est complexe pour les locaux hébergeant des activités de formation du secteur industriel (consommation d'énergie des postes de soudure, ouverture incessante des portes des ateliers de mécanique) ;

Que l'AFPA ne participe pas aux groupes de travail qui s'attachent à proposer les indicateurs d'usage du prochain arrêté tertiaire ;

Considérant que la direction de l'immobilier compte 36 personnes réparties entre le siège (10) et les six antennes interrégionales de l'Afpa ;

Qu'une réflexion est en cours pour envisager comment cette direction pourrait être aidée (recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage) pour mener à bien le chantier important à conduire ;

Les représentants de l'Afpa, de la direction du budget 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 17 octobre et 19 décembre 2019, formule les observations et recommandations suivantes :

Sur la stratégie immobilière

1. Le Conseil constate que le SPSI de l'Afpa est toujours en cours d'élaboration.

Pour autant, le Conseil salue les progrès accomplis depuis novembre 2017. Il relève notamment que l'Afpa s'est dotée d'un référentiel national immobilier détaillé par type de dispositif de formation et que la mutualisation des ressources partageables entre formations est étudiée avec attention.

Il prend acte de l'information selon laquelle le diagnostic immobilier devrait être achevé prochainement. Il remarque toutefois que les éléments produits à l'occasion de l'audition des représentants de l'agence ne permettent pas d'en apprécier pleinement l'état d'avancement. Il souligne qu'une connaissance des valeurs et des coûts est indispensable pour bâtir une stratégie viable qui nécessitera une analyse qualitative fine de chacun des actifs.

Il comprend que la définition de la stratégie immobilière est intimement liée à la validation de la stratégie d'établissement et de son volet social.

2. Le Conseil rappelle 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 relève que les résultats produits par chacun de ces deux chantiers ont vocation à nourrir les réflexions engagées dans l'autre et qu'il importe que l'Afpa aborde la question immobilière selon un double point de vue de futur utilisateur des locaux et de propriétaire des biens.

Il remarque que les pistes explorées pour la valorisation des biens immobiliers visent à répondre à la fois aux besoins métiers et à l'objectif d'optimisation économique.

Le conseil souligne qu'une telle approche limite nécessairement les possibilités de valorisation du parc immobilier et prive possiblement l'agence de recettes qui pourraient contribuer à financer le projet de refonte de son offre de services.

3. Le Conseil invite la direction du budget et la direction de l'immobilier de l'État à préciser dans les meilleurs délais les modalités de valorisation envisageables pour les 116 biens qui ont été transférés de l'État à l'Afpa.

Il demande que l'étude des services traite plus particulièrement de la question de la nécessité d'un maintien du personnel de l'Afpa sur ces sites.

Il souligne que cette étude juridique est un préalable à la définition d'une stratégie de valorisation pour cette part significative du parc de l'agence.

4. Le Conseil prend acte de l'intention de l'Afpa d'engager prochainement le travail d'expertise nécessaire à l'établissement de la valeur vénale de chaque actif.

Il souligne la nécessité et la complexité de l'exercice.

Il rappelle que ces travaux doivent nourrir l'analyse économique à réaliser pour chaque actif qui orientera les choix stratégiques.

Sur l'approche territoriale

5. Le conseil salue la volonté de positionnement de l'agence au cœur des écosystèmes locaux des politiques sociales et de développement des territoires.

Il observe que le devenir des sites ne peut être étudié sans associer les représentants des collectivités territoriales qui mettent en œuvre ces politiques et qui maîtrisent également les règles d'urbanisme déterminant le potentiel de valorisation de chaque emprise foncière.

Il comprend que les emprises actuelles de l'Afpa peuvent ne pas constituer une réponse satisfaisante à l'offre de formation à développer au sein de chaque territoire. Il remarque qu'il pourrait être doublement utile d'associer les collectivités locales pour, d'une part, identifier les solutions immobilières les plus adaptées et, d'autre part, envisager les possibilités de valorisation de ses biens, y compris celles nécessitant des modifications des règles d'urbanisme.



En conclusion, le Conseil salue l'investissement des équipes de l'Afpa mais constate qu'un travail considérable demeure à fournir pour produire un schéma pluriannuel de stratégie immobilière.

Le Conseil souligne que les enjeux économiques et opérationnels de ce dossier sont particulièrement importants. Il invite l'Afpa à envisager d'autres pistes de valorisation de ses actifs que celles faisant appel à des partenaires pour maintenir l'activité de formation dans les locaux aujourd'hui occupés. Il souligne la nécessité d'associer les collectivités locales à cette réflexion. Il demande à la direction du budget et à la DIE de préciser les modalités de valorisations des biens transférés par l'État.

Pour le Conseil,
son Président



Jean-Paul MATTÉI