



AVIS DE SUITE

sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de Pôle emploi

Vu le décret n° 2011-1388 du 28 octobre 2011 modifiant le décret n° 2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier 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 circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de Pôle emploi du 24 septembre 2010, complété au 1^{er} mars 2012 ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2013-01 relatif au schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de Pôle emploi, en date du 27 février 2013 ;

Vu les précisions apportées par Pôle emploi par courrier du 20 novembre 2013 ;

Vu le document relatif à l'état d'avancement du SPSI de Pôle emploi daté du 17 juin 2015 ;

Après avoir entendu Mme Carine ROUILLARD, directrice générale adjointe de Pôle emploi, accompagnée de Mme Alexandra LENORMAND, directrice de l'immobilier et des contrats nationaux et de M. Maxime ORUS, responsable du département immobilier, en présence de M. Smaïne SEDDIKI, chargé de mission au département pôle emploi au ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, accompagné de Mme Marie Laure AGAJAMELLE, stagiaire au département pôle emploi et en présence également de MM. Philippe

BENOIST, adjoint au sous-directeur des services généraux et de l'immobilier des ministères en charge des affaires sociales, chargé de la politique immobilière accompagné de M. Alban GARILLON, chef du bureau de la stratégie immobilière et de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine, lors de sa séance du 17 juin 2015,

Considérant que l'opérateur Pôle emploi résulte de la fusion en 2008 de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et du réseau des Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assedic) ;

Considérant que Pôle emploi s'inscrit dans un cadre juridique particulier pour la gestion de son parc immobilier. À ce titre ses biens immobiliers relèvent en totalité de son domaine privé ; toute cession de bien immobilier doit faire l'objet d'un avis conforme des ministères chargés de l'emploi et du budget. Par ailleurs, Pôle emploi n'est pas soumis à l'avis préalable de France Domaine pour les acquisitions et prises à bail ;

Sur le parc immobilier et l'optimisation des immeubles de bureaux

Considérant que Pôle emploi a élaboré son schéma d'implantation territoriale en 2010 ;

Considérant que nombre d'entités s'élevait à 1 890 bâtiments (projet de SPSI 2011) pour une surface totale de 1 281 654 m² SHON, dont 293 274 m² de bureaux et plateformes, avec une cible 2016 de 1 269 bâtiments et une SHON de 1 346 215 m² dont 313 771 m² de bureaux et plateformes ;

Que les agences de proximité et spécialisées représentaient à elles seules 1 499 sites en 2008 pour une cible 2016 de 997 ;

Considérant que, parmi l'ensemble des biens occupés au début du SPSI, 1% du parc avait un statut domanial, 17% étaient des biens propres et 82% des prises à bail ;

Considérant, concernant spécifiquement les agences, que la convention tripartite conclue en 2008 entre Pôle emploi, l'État et l'Unédic précisait que 80% des demandeurs d'emploi devaient pouvoir accéder à une unité polyvalente en moins de trente minutes ;

Considérant qu'en application de la convention pluriannuelle tripartite en cours (2015-2018), les choix d'implantations immobilières tiennent compte de la demande d'emploi, de son évolution à moyen terme sur le territoire considéré, de l'accessibilité des sites en transports en commun et de l'évolution des offres de service, notamment du développement d'une offre de service digital ;

Qu'il s'agit de maintenir un équilibre entre accessibilité du service à rendre et rationalisation des organisations ;

Que le réseau cible compte 1 045 agences conformément aux prescriptions de la convention (de 1 000 à 1 200 unités polyvalentes et spécialisées) alors qu'il en existait 1 600 à l'origine ;

Considérant que 86% des surfaces occupées sont des établissements recevant du public (ERP) avec nécessité d'une zone d'accueil en libre accès et de bureaux d'entretien, les agences étant de préférence de plain-pied ;

Qu'en outre, les agences sont soumises aux dispositions des Agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP). Un Ad'AP devra être déposé par le propriétaire ou le locataire (selon les clauses du bail) au plus tard le 27 septembre 2015 ;

Qu'au 30 avril 2015, 59% des sites de Pôle emploi sont considérés comme totalement accessibles aux personnes handicapées, 37% partiellement et 4% totalement inaccessibles ;

Considérant qu'entre la fusion et la situation prévisionnelle de fin du schéma d'implantation territoriale (fin 2016) la surface totale du parc immobilier de Pôle emploi se sera accrue de 5% quand les effectifs auront augmenté de 18,2%. En conséquence la surface hors œuvre nette par agent aura diminué dans le même temps de 11,4%, passant de 28,1 m² à 24,9 m² ¹ ;

Considérant que le nombre d'immeubles de bureaux était de 114 en mars 2012 pour 77 en avril 2015 ;

Que toute nouvelle opération intègre le strict respect de la norme plafond de 12m² SUN par poste de travail ;

Que des optimisations ont permis de diminuer la part des immeubles de bureaux dont le ratio est supérieur à 12 m². Il en résulte que 55% de ces sites ont un ratio d'occupation inférieur ou égal à 12m² SUN par agent en 2015, alors qu'ils ne représentaient que 37% des sites en 2012 ;

Que le relogement d'un certain nombre de structures a permis d'abandonner les sites qui n'offraient pas de possibilité d'optimisation. Toutefois, 45% des sites occupés en 2015 dépassent encore la norme plafond, dont 1,3% des sites affiche un ratio d'occupation supérieur à 25m² SUN par agent. Selon l'opérateur, la part ne respectant pas la norme plafond est composée majoritairement d'immeubles à faibles loyers ;

Considérant que Pôle emploi s'est, en outre, doté d'un référentiel d'aménagement pour ses établissements recevant du public. Cet outil contribue à l'optimisation des surfaces spécifiques de l'opérateur ;

Considérant que le taux d'avancement du schéma d'implantation territoriale est de 76% pour les seules agences de proximité et relais (au 31/05/2015) et de 78% toutes entités confondues ;

Que le taux cumulé de réalisations et de projets en cours de mise en œuvre est de 96% pour les agences et relais ;

¹ Ces données intègrent les établissements recevant du public, disposant pour cela de zones d'accueil importantes, ce qui, selon l'opérateur, ne permet pas d'appliquer le ratio de 12m² SUN par poste de travail

Considérant que le coût global (investissement et fonctionnement sauf charges d'entretien courant) du schéma d'implantation s'élèvera à son échéance en 2016 à 535M€ pour l'intégralité du parc y compris la réhabilitation de l'immeuble Galilée (siège) de 12,3M€, pour une estimation initiale de 550M€ (septembre 2010) ;

Considérant également que Pôle emploi est attentif aux conséquences immobilières futures de la réforme territoriale en cours. Il a, à ce titre, engagé une démarche de collaboration avec certaines régions expérimentatrices des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) ;

Sur la gouvernance immobilière et la politique de maintenance

Considérant qu'en matière de gouvernance, chaque opération immobilière fait l'objet d'une validation a priori avant signature du bail et avant engagement de travaux sur la conformité au schéma d'implantation, la maîtrise budgétaire et le respect du référentiel d'aménagement ;

Qu'un accompagnement est proposé aux directions régionales notamment dans les domaines de la négociation des baux, l'estimation des coûts de travaux ;

Que des formations relatives à l'immobilier sont également mises en place afin d'accompagner les services dans la montée en compétence sur les enjeux immobiliers (négociation des baux, maîtrise des charges locatives, exploitation – maintenance des bâtiments, pilotage de la fonction immobilière...) ;

Que les équipes en charge de l'immobilier représentent 130 ETP ;

Considérant qu'en 2015, Pôle emploi s'est doté d'une politique de maintenance destinée à garantir le maintien en l'état de son parc ;

Que des règles ont été définies en matière de maintenance préventive, de maintenance corrective, d'entretien des aménagements intérieurs et de travaux sur le clos et couvert, par des plans pluriannuels sur les biens propres ;

Sur le respect de la norme de plafonnement des loyers

Considérant que les opérations immobilières prises à bail font l'objet de négociation avec les bailleurs, sur la base d'un bail type de Pôle emploi. Au titre des clauses contractualisées avec le bailleur figurent : la répartition stricte des charges et des répartitions locatives facturables au preneur, le maintien en conformité des locaux à la charge du bailleur, la non remise en l'état initial des locaux à résiliation du bail, l'extinction du bail à sa date d'échéance de sorte qu'il n'y ait pas reconduction sans négociation préalable ;

Qu'une étude réalisée entre 2011 et 2013 sur les loyers acquittés dans dix-sept départements fait apparaître que les loyers sont conformes à la norme plafond de la politique immobilière de l'État, hormis dans deux départements en 2013 contre sept départements en 2011 ;

Sur la recherche de nouvelles modalités de financement des acquisitions immobilières

Considérant que, dans le cadre de la mise en œuvre de son schéma immobilier, Pôle emploi a fait le choix de privilégier la location, notamment en raison de son statut qui ne l'autorisait pas à avoir recours à l'emprunt lorsque le schéma territorial a été validé (2010) ;

Qu'il s'agissait de reloger un volume important de sites (plus de 700 000 m²) dans un délai contraint (fin de mise en œuvre du schéma d'implantation – 2016) ;

Qu'en outre, l'opérateur jugeait la prise à bail compatible avec la flexibilité des durées d'occupation et des dimensionnements d'agence rendus nécessaires par l'évolution de l'offre de service, l'évolution de la demande d'emploi et les vagues successives de renfort ;

Considérant que Pôle emploi fait également le choix de conserver en propriété des surfaces importantes après analyse du retour sur investissement de certaines opérations. À ce titre, l'ancien siège de l'ANPE à Noisy a été conservé afin d'y réaliser des travaux de rénovation et d'y reloger des services occupant actuellement des locaux pris à bail ;

Sur les cessions d'une partie du patrimoine de Pôle emploi

Considérant que, dans le cadre de son schéma d'implantation territoriale, Pôle emploi finalise la libération d'une partie de son patrimoine immobilier ne correspondant plus à ses besoins, 132 sites dont environ 20% des sites n'ont pas de potentiel de vente ;

Considérant que le principe d'une cession en bloc a été acté en 2012 afin de sécuriser le produit de cession et l'échéance de sa réalisation après avoir envisagé une cession par portefeuilles régionaux ;

Considérant que ce principe de cession a également pour objectif de garantir la vente de l'ensemble y compris des biens sans potentiel, de réduire les risques de dévalorisation des bâtiments vides et d'en économiser les coûts de détention (estimés à 2M€/an) ;

Considérant qu'une opération de cession en bloc a été conclue en mai 2015 pour 80% des sites, les autres cessions seront conclues à échéance des procédures d'urbanisme en cours (délais liés à la déclaration d'intention d'aliéner ou à la préemption de biens) ;

Sur la dématérialisation des relations avec les demandeurs d'emploi et son impact sur l'immobilier

Considérant que Pôle emploi développe plusieurs projets et services utilisant les nouvelles technologies de l'information et de la communication, dont un service 100% WEB mis en place dans chaque région ;

Qu'une plateforme numérique « Emploi store » sera mise à disposition des demandeurs d'emploi et de toutes personnes intéressées par la recherche d'emploi et l'évolution professionnelle dès juillet 2015. Celle-ci sera le point d'entrée unique pour l'ensemble des services et outils en ligne proposés par Pôle emploi ;

Que l'offre de service digital est trop récente pour que ses effets sur l'immobilier puissent être appréciés ;

Les représentants de Pôle emploi, des ministères en charge du travail et des affaires sociales et du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 17 juin 2015, fait les observations suivantes :

- 1- Le Conseil prend acte de l'avancement de la mise en œuvre du schéma d'implantation et souligne la qualité du travail effectué par l'opérateur pour réaliser ce travail conformément aux engagements pris.

Il entend également les actions conduites en matière de rationalisation et d'optimisation, de respect des normes plafond qu'il s'agisse de superficie par agent ou de plafonnement de loyer. Il incite l'établissement à poursuivre cette démarche en les respectant fermement.

- 2- Le Conseil prend note des raisons pour lesquelles Pôle emploi privilégie la prise à bail pour ses implantations.

Il rappelle toutefois, que dans son avis 2013-01, il a invité la tutelle de l'opérateur et l'opérateur à étudier ensemble d'autres modalités de financement pour l'acquisition de sites pérennes afin de garantir la bonne gestion financière de sa politique immobilière et confirme son attente en la matière.

- 3- Le Conseil encourage également Pôle emploi à poursuivre le travail engagé de comparaison des loyers acquittés avec les loyers plafond fixés par France Domaine afin d'en tirer tous les enseignements utiles lors de la renégociation des baux. Cette démarche doit être réalisée pour chacun des baux et en tenant compte de l'état des locaux et des conditions du bail négocié.

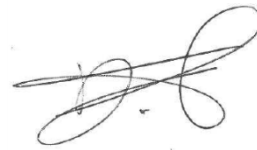
- 4- S'agissant du recours aux nouvelles technologies de l'information et de l'évolution des pratiques d'accueil, le Conseil confirme que ses conséquences doivent transparaître dans la stratégie immobilière de l'opérateur.

- 5- Il salue l'engagement de l'opérateur dans le chantier de la réforme territoriale et son implication dans le processus d'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux.

Il invite l'opérateur à poursuivre son travail d'inventaire et à fiabiliser dans des délais aussi brefs que possible les données dans Chorus, la phase de diagnostic du parc étant un préalable à l'élaboration des SDIR.

- 6- Le Conseil salue la démarche dynamique de la cession en bloc arrêtée par Pôle-emploi pour se défaire de biens devenus inutiles. Cette stratégie a permis notamment à l'opérateur de céder plusieurs sites sans potentiel de vente mais qui intégrés à un ensemble de biens ont pu être vendus permettant, in fine, une opération rentable. Cette expérience réussie gagnerait à être étudiée pour d'autres opérateurs, voire pour l'État.
- 7- Il souligne la qualité et les principes de gouvernance mis en place par Pôle-emploi pour la gestion de son patrimoine. L'opérateur s'est attaché à professionnaliser du personnel, et chose peu fréquente qui mérite donc d'être soulignée, à mettre en place une politique de formation de ces agents.
- 8- Le Conseil souhaite disposer du bilan de mise en œuvre du schéma à son échéance en 2016 et qu'à cette occasion les grandes lignes du nouveau SPSI lui soient présentées.

**Pour le Conseil,
son Président**



Jean-Louis DUMONT