



Avis sur la stratégie immobilière de Pôle emploi et son schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2018-2022

Le Conseil suit, de longue date, la stratégie immobilière de Pôle emploi. Il salue une fois encore la démarche engagée, dans le respect des critères de la politique immobilière de l'État (PIE).

Afin d'enrichir plus encore la bonne connaissance que Pôle emploi a du patrimoine qu'il occupe, le Conseil invite ce dernier à se doter d'un indicateur relatif au coût au poste de travail.

Pôle emploi est aussi encouragé à poursuivre les travaux engagés concernant les plans de déplacements et à quantifier les impacts environnementaux induits par l'activité de la structure.

Enfin, la direction de l'immobilier de l'État est invitée à mettre à disposition des services et opérateurs de l'État, des outils permettant d'identifier, pour chaque implantation actuelle ou envisagée, les valeurs locatives de marché et les plafonds fixés dans le cadre de la politique immobilière de l'État.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu les circulaires du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État, du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État :

- n°[2013-01](#) sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de Pôle emploi,
- n°[2015-36](#) sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de Pôle emploi.

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition par l'organisme et après avoir entendu lors de sa séance du 11 février 2021 :

- la directrice générale adjointe administration finances gestion,
- le directeur de l'immobilier et des contrats nationaux,
- le responsable du département immobilier à la direction de l'immobilier et des contrats nationaux.

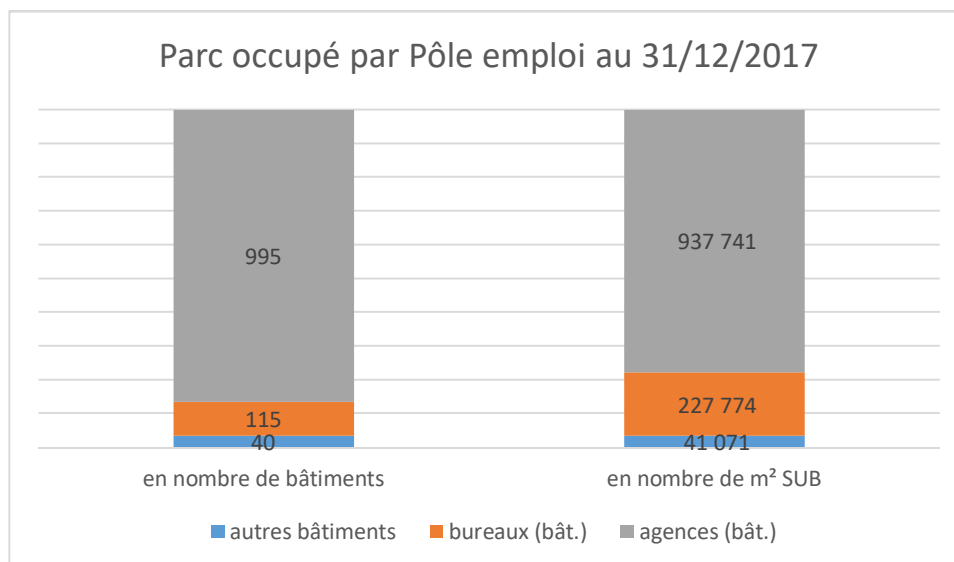
Après en avoir délibéré, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

1. Une stratégie établie, des résultats avérés

La stratégie immobilière arrêtée par Pôle emploi dans son schéma pluriannuel (SPSI 2013-2017) avait pour objectifs de mettre en œuvre le schéma de rationalisation immobilière post-fusion (ANPE/Assedic) en réduisant le nombre d'entités.

Entre la création de l'opérateur et la fin du SPSI 2013-2017, les implantations ont diminué de 27% en nombre (soit 508 entités).

Au 31 décembre 2017, les 995 agences représentent 78% de la superficie totale du parc de Pôle emploi (937 741m² SUB), les 115 bâtiments de bureaux représentent 19% de la superficie (227 774m² SUB) et les 40 autres bâtiments¹ comptent pour 3% de la superficie (41 071m² SUB) (Cf. schéma suivant).



La rationalisation des surfaces est également un objectif inscrit pour la période 2013-2017. La performance de plan des immeubles de bureaux ressort à 66%² et se rapproche de la cible de 67% fixée dans le cadre de la politique immobilière de l'État (PIE).

Malgré l'augmentation de la surface globale de 10% en SHON (soit +134 958m²), le ratio de surface par agent est passé de 28,1 à 26,42 m² SHON, toutes implantations confondues, tenant compte de l'augmentation des effectifs. Fin 2017, les 115 immeubles de bureaux présentent les ratios d'occupation moyens de 17,9m² SUB par poste de travail et de 11,8m² SUN par poste de travail³, conformément aux normes de la PIE.

L'optimisation des solutions locatives est engagée, notamment grâce à une démarche de renégociation des baux depuis 2018 et à l'abandon du dispositif de surloyer en contrepartie de la réalisation des travaux d'aménagement par les bailleurs. Le gain sur l'année 2020 suite à la renégociation de baux est de 3,5M€. Il serait à rapprocher du montant des baux, du nombre de baux concernés et du coût de la prestation⁴.

La tendance massive à la prise à bail s'est accentuée (82% des implantations en 2011 et 90% en 2020) alors que le Conseil incitait en 2015 l'opérateur à étudier l'acquisition de sites pérennes. Pôle emploi indique étudier l'acquisition de locaux dans le seul cas de structures pérennes telles que les directions régionales. Les biens liquides sont privilégiés, y compris pour ménager la possibilité d'une cession d'une partie du bien s'il devient surdimensionné (plateau par exemple). Dans le cas des agences, une cession partielle en cas de surdimensionnement étant peu envisageable, le recours au locatif est privilégié. L'évolution possible et significative des contextes économiques sur une dizaine d'années est un second élément justifiant le recours à la prise à bail et la souplesse qu'il autorise.

¹ Dont l'université Pôle emploi et des locaux de stockage.

² Ratio SUN/SUB, obtenu pour la plupart des bâtiments par conversion du référentiel Pôle emploi, exprimé en SHON. Les ratios de conversion utilisés sont ceux de la DIE. Selon PE, la conversion sur ratio dégraderait mécaniquement le résultat.

³ Bureaux : 227 774m² SUB, 150 381m² SUN et 12 750 postes de travail.

⁴ Les loyers moyens s'établissent à 274€TTC/m²SUB/an et les charges de fonctionnement à 45€TTC/m²SUB/an concernant les 115 immeubles de bureaux.

L'impact budgétaire du schéma d'implantation, initialement évalué à 550 millions d'euros sur la période 2009-2017, a été maîtrisé. Il s'élève, en constaté, à 539,4 millions d'euros.

Les moyens humains de la fonction immobilière sont connus, les compétences acquises, les expertises à renforcer sont identifiées. Les missions sont déclinées, selon leur nature, par les services immobiliers du siège ou des directions régionales. Les moyens humains mobilisés ont permis à Pôle emploi d'enregistrer de bons résultats immobiliers. Une comparaison des moyens engagés par rapport aux économies réalisées serait riche d'enseignements pour l'opérateur mais également pour l'ensemble des acteurs de la politique immobilière de l'État. Dans cette perspective, Pôle emploi est invité à établir le coût de sa fonction immobilière (personnels, formation,...).

Recommandation n°1 à l'attention de Pôle emploi :

Objectiver le coût de la fonction immobilière.

2. Une démarche immobilière structurée, des bonnes pratiques à partager

Le schéma immobilier à 2022 cible, pour les agences et bureaux, une réduction du nombre de situations d'implantations de 18,6% (de 1 442 à 1 173) et une réduction des surfaces de 4,2% (environ 60 000m²). La trajectoire d'évolution des charges immobilières prévoit une baisse de 2,10% (près de 8M€) en 2022 par rapport à 2018.

Les cinq principes directeurs de la stratégie de Pôle emploi sont l'adaptation de l'implantation territoriale à l'évolution de l'offre de services, l'achèvement de la rationalisation des surfaces occupées, la poursuite de la maîtrise et de l'optimisation des coûts immobiliers, le maintien de l'état de santé et d'usage du patrimoine et le renforcement des compétences de la fonction immobilière.

Sur la rationalisation des surfaces occupées, les surfaces sont adaptées à chaque échéance de bail, dans le respect des cibles de la PIE. Par ailleurs, les immeubles de bureaux présentant un ratio d'occupation supérieur à 15m² de SUN par poste de travail sont identifiés. Pour chaque situation, un scénario d'abandon, de relogement ou d'adaptation est proposé ou un commentaire est associé⁵. Les agences sont, pour leur part, considérées à l'aune du ratio surface/agent issu du référentiel d'aménagement des agences. Les agences présentant le plus fort écart au référentiel interne sont ciblées ; des scénarios ou commentaires y sont associés.

Sur l'optimisation des coûts immobiliers, les valeurs locatives sont déterminées par comparaison avec les valeurs de marché. Afin de limiter l'accroissement des surfaces locatives, les cessions doivent être compensées par des acquisitions. La renégociation des baux se poursuit pour contracter les loyers et renforcer l'application de clauses du bail type. Les charges d'exploitation sont optimisées par le recours à des marchés délégués révisés en 2018, en exploitation-maintenance. Par ailleurs, les agences au loyer présentant le plus fort différentiel avec les valeurs de marchés sont identifiées et des scénarios d'évolution proposés.

Sur le maintien de l'état du patrimoine et sa préservation⁶, les outils de la PIE confirme que le parc de l'opérateur est en bon état (tous actifs confondus). Pour autant, une politique de maintenance préventive du parc est développée quel que soit le statut juridique d'occupation.

⁵ Justification de la dégradation du ratio par la présence d'un amphithéâtre ou des salles de formation, par exemple.

⁶ Au sens de la PIE : état du parc, accessibilité, proximité des transports.

La segmentation du parc a permis d'identifier les agences et les bâtiments de bureaux de plus de 200m² présentant le plus fort enjeu en termes de préservation. Des scénarios d'abandon-relogement ou de réhabilitation-extension sont alors privilégiés.

Outre les référentiels et outils d'analyse pour la gestion de son patrimoine immobilier développés sur la période 2013-2017, Pôle emploi a pour projet d'élaborer un nouveau cadre immobilier ayant vocation à remplacer le référentiel immobilier actuel. Il rendra compte des particularités des différents types d'actifs. Il intégrera les nouveaux modes de travail et les performances environnementales.

Un outil de visualisation des données sera mis en place et partagé avec le réseau. L'outil permettra l'accès à toutes les données immobilières et aux données du référentiel technique. Sur ce point, il serait utile de connaître les raisons pour lesquelles Pôle emploi souhaite disposer de son propre outil, en plus de l'outil d'aide au diagnostic (OAD) de la PIE.

Enfin l'outil de Pôle emploi devra permettre la comparaison des régions entre elles et la comparaison de chacun aux données immobilières du marché.

La qualité de la démarche et du schéma pluriannuel de stratégie immobilière étant manifeste, une mise en lumière par la DIE pourrait utilement être faite dans le cadre de la diffusion des bonnes pratiques auprès des autres opérateurs.

Recommandation n°2 à l'attention de la DIE :

Diffuser les bonnes pratiques auprès des services et opérateurs occupants.

3. Une connaissance des valeurs locatives et des coûts à outiller

Afin d'établir la connaissance du parc, Pôle emploi s'est attaché à verser les données d'inventaire et de diagnostic les outils de la politique immobilière de l'État : le référentiel technique et l'outil d'aide au diagnostic ont été renseignés de telle sorte que Pôle emploi bénéficie d'une note de complétude attestant d'une bonne connaissance de la totalité du parc occupé. Les données sont régulièrement actualisées.

Les treize indicateurs de la PIE⁷ ont été renseignés pour l'évaluation de toutes classes d'actifs.

Les indicateurs d'occupation et de loyer ont été adaptés par Pôle emploi afin de tenir compte des particularités des agences où des surfaces importantes sont dédiées à l'accueil des bénéficiaires des services.

L'indicateur d'occupation correspond à un ratio de 21 à 31m² SHON/agent, selon la taille de l'agence. Il est inscrit dans le référentiel d'aménagement établi par Pôle emploi et permet de comparer les agences entre elles. Pour les bureaux, la cible de 10m² SUN/Pdt établie dans le cadre de la PIE, est appliquée.

L'indicateur de loyer⁸ des agences est comparé à des loyers de référence, dits loyers de marché. Les loyers de marché sont établis et actualisés selon une méthode propre à Pôle emploi. Elle permet de pallier l'absence de loyers de référence adaptés aux agences, définis dans le cadre de la PIE. Pour autant, ni la méthode d'élaboration des loyers de référence, ni les valeurs qui en découlent, ne semblent être partagées avec la DIE.

⁷ Indicateurs : amiante, accessibilité, état de santé, contrôles, proximité des transports, charges, occupation, loyer, performance, consommations, eau, tri des déchets, enquête de confort.

⁸ Les loyers de marché ont été retenus comme éléments de comparaison et de référence.

Recommandation n°3 à l'attention de la DIE :

Mettre à disposition des services et opérateurs occupants, des valeurs de loyers de marché de référence, par type d'actifs.

Par ailleurs, l'indicateur des loyers des bureaux est calculé en référence aux plafonds de loyers locaux dans les outils de la PIE. Pôle emploi signale la difficulté de se situer au regard des plafonds de loyer de prise à bail pour les immeubles de bureaux, tels qu'ils sont définis pour la PIE depuis 2012. Ces valeurs plafond de référence, si elles devaient être maintenues dans le cadre de la PIE, devraient faire l'objet d'une actualisation régulière.

Recommandation n°4 à l'attention de la DIE :

Actualiser la note des plafonds de loyer de prise à bail pour les immeubles de bureaux.

Enfin, les données de consommation énergétiques ont été renseignées, quant à elles, en lien avec les points de livraison, par anticipation des exigences de la future plateforme OPERAT⁹.

En complément des outils de la PIE, Pôle emploi s'est doté d'outils numériques, dont des outils de data-visualisation, permettant la restitution d'indicateurs et leur analyse. L'opérateur est invité à poursuivre les travaux engagés en matière environnementale, en consolidant les données de consommation d'énergie ainsi que d'émissions de gaz à effet de serre.

Plus encore, Pôle emploi gagnerait à enrichir sa démarche par le calcul d'un indicateur de coût au poste de travail. Selon l'annexe au projet de loi de finances pour 2021 – opérateurs de l'État, Pôle emploi concentre 12% des effectifs de l'ensemble des opérateurs de l'État, soit près de 50 000 emplois sous plafond. Une optimisation du coût au poste de travail pourrait, par l'addition des économies unitaires, produire un effet substantiel sur son budget global. Cet indicateur permettrait, en outre, à Pôle emploi de se comparer aux bases de données immobilières du marché.

Recommandation n°5 à l'attention de Pôle emploi :

Établir un coût au poste de travail.

4. Une prise en compte de l'impact des mobilités induites à encourager

Le secteur des transports est, en France, le premier secteur d'activité responsable des émissions de carbone, avec 39% des émissions totales de GES. Il représente également 33 % de la consommation d'énergie finale, contre 29 % en 1990¹⁰. Pour cette raison, la question des mobilités induites par l'activité et son impact environnemental devrait être étudiés, tant pour ce qui concerne les implantations futures que pour les implantations existantes.

⁹ Dispositif éco-énergie tertiaire.

¹⁰ <https://www.ademe.fr/expertises/mobilite-transport/chiffres-cles-observations/chiffres-cles> (données pour 2015)

Les problématiques de mobilités doivent être appréciées dans une réflexion globale intégrant l'évolution des services publics et des modes de travail, d'aménagement du territoire et d'usages¹¹. L'impact carbone des mobilités est à considérer lors du choix de nouvelles implantations.

Concernant la prise en compte de l'impact des mobilités induites par l'activité sur des sites existants, Pôle emploi a expérimenté des plans de déplacement pour les personnels en 2020¹². Ces plans sont en cours de généralisation. Ils intègrent l'inscription de chaque site dans son environnement et la cartographie des déplacements. Cette démarche a vocation à augmenter l'efficacité des déplacements des personnels, liés à l'activité et permettre une diminution des émissions de gaz à effet de serre. Elle devrait permettre à Pôle emploi de proposer des modes alternatifs de déplacement : favoriser le vélo et le vélo électrique, réduire l'usage des véhicules thermiques, se reporter vers des véhicules électriques avec installation de bornes électriques, organiser le covoiturage, etc.

Le Conseil encourage Pôle emploi à poursuivre sa démarche sur les sites existants.

Afin d'enrichir la réflexion, il serait intéressant que Pôle emploi se dote d'un outil permettant aux agents et à l'agence de valoriser les actions faites par chacun pour limiter l'impact carbone dans le cadre des mobilités induites par l'activité.

Recommandation n°6 à l'attention de Pôle emploi :

Valoriser l'impact carbone des actions menées par les agents dans le cadre des déplacements induits.

Plus largement, sur l'implantation des agences et l'accessibilité des services publics sur le territoire, le SPSI 2013-2017 de Pôle emploi fixe un taux de couverture territoriale¹³ cible de : « 80% des demandeurs d'emplois à moins de 30 minutes d'une agence ou relais ». Fin 2017, Pôle emploi dépasse son objectif en atteignant une couverture territoriale pour 90% des demandeurs d'emploi.

Pour autant, les données transmises ne permettent pas de quantifier les incidences de ce dépassement d'objectif. Une analyse d'éventuels coûts induits en matière d'immobilier et d'environnement serait à rapprocher des bénéfices constatés grâce aux créations d'agences ou de points relais qui ont été nécessaires.



Le Conseil de l'immobilier de l'État émet un avis favorable sur la stratégie immobilière développée par Pôle emploi. Il prend acte de la montée en compétence organisée et des procédures et outils développés en interne, aux bénéfices des services régionaux en charge de la mise en œuvre opérationnelle. Il salue la maturité des travaux qu'il suit depuis 2013, première audition de Pôle emploi par le Conseil.

Il invite la direction de l'immobilier de l'État à mettre en valeur les travaux conduits par l'opérateur, dans le cadre d'une diffusion de bonnes pratiques auprès des autres opérateurs de l'État.

Ce dossier met également en lumière la nécessité de mettre à disposition des services et opérateurs de l'État, des outils permettant d'identifier pour chaque implantation actuelle ou envisagée, les valeurs locatives de marché et les plafonds fixés dans le cadre de la politique immobilière de l'État.

Le Conseil encourage, par ailleurs, Pôle emploi à mettre à profit les compétences acquises et les outils développés pour accroître encore son degré de connaissance du patrimoine et tendre vers l'élaboration d'un

¹¹ Cf. avis du CIE n°2020-06 sur l'amélioration de la performance environnementale du parc immobilier occupé par l'État et ses opérateurs.

¹² Seuls les personnels sont concernés, à ce stade.

¹³Taux fixé par convention tripartite depuis 2009.

indicateur de coût au poste de travail, afin de pouvoir comparer les implantations entre elles, voire se situer par rapport à d'autres structures, privées notamment.

Enfin, le Conseil invite Pôle emploi à poursuivre les travaux engagés en matière environnementale, en consolidant les données de consommation et d'émissions de gaz à effet de serre. Il l'encourage à étendre les réflexions engagées sur les impacts des mobilités induites par ses activités et à valoriser les actions menées.

Pour le Conseil,
son Président



Jean-Paul MATTEI

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de Pôle emploi :

Objectiver le coût de la fonction immobilière.

Recommandation n°2 à l'attention de la DIE :

Diffuser les bonnes pratiques auprès des services et opérateurs occupants.

Recommandation n°3 à l'attention de la DIE :

Mettre à disposition des services et opérateurs occupants, des valeurs de loyers de marché de référence, par type d'actifs.

Recommandation n°4 à l'attention de la DIE :

Actualiser la note des plafonds de loyer de prise à bail pour les immeubles de bureaux.

Recommandation n°5 à l'attention de Pôle emploi :

Établir un coût au poste de travail.

Recommandation n°6 à l'attention de Pôle emploi :

Valoriser l'impact carbone des actions menées par les agents dans le cadre des déplacements induits.