

## 5. L'ANAH 2010, UNE PROSPECTIVE ABOUTIE<sup>1</sup>

Les démarches complètes de prospective stratégique menant à la réorganisation d'une organisation assortie de la mobilisation de ses personnels, et dont les protagonistes acceptent la diffusion, sont suffisamment rares pour être soulignées. Cette prospective aboutie est celle de l'ANAH à l'horizon 2010. L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat est un organisme d'état, elle a entrepris cette démarche dans la perspective de la régionalisation et d'un renforcement de l'évaluation des politiques publiques, la mise en place de la LOLF et de la nouvelle logique qu'elle implique en terme de fonctionnement de l'Etat, constituent des enjeux de société brûlants.

### **Préface du Président Philippe Pelletier** au Cahier du LIPSOR n° 16

L'ANAH entreprenait en 2001, l'année de ses 30 ans, un exercice de prospective participative au service de sa réorganisation stratégique. Notre but était alors d'imaginer ce que nous souhaitions à l'horizon 2010, puis de construire cette « grande ANAH » qui nous permettrait de mieux répondre à l'objectif social que nous poursuivons depuis notre origine : un logement digne et salubre pour tous.

L'enjeu était de taille. Nous avons d'ailleurs identifié six facteurs de changements importants qui requéraient notre attention et que nous devions anticiper : la réforme de l'état avec la déconcentration des administrations vers des structures de gestion plus adaptées ; le développement du poids de la réhabilitation dans l'habitat alors que la construction neuve ne bénéficiait plus autant de la croissance démographique ; la montée des préoccupations environnementales liées à la santé et à l'hygiène dans l'habitat ; les réglementations concernant la gestion des aides aux occupants privés, la diversité sociale dans le logement collectif et la loi SRU ; le renouvellement urbain et la bonne adéquation des dispositifs de l'ANAH (OPAH et PST) pour répondre aux besoins de partenariat des élus ; la valorisation du savoir-faire développé par l'ANAH dans le secteur de l'habitat à travers des partenariats européens et une coopération internationale.

Où en sommes-nous aujourd'hui ? En 2004, soit plus de cinq années avant le terme fixé lors de notre réflexion, l'ANAH s'est complètement transformée : en adoptant une logique de projet, en développant le concept de guichet unique, en réorganisant nos réseaux régional et locaux, en réinventant notre mode de fonctionnement et en redistribuant nos moyens, nous sommes devenue la « Grande ANAH » tant souhaitée par l'ensemble de nos collaborateurs, de nos partenaires et de nos utilisateurs.

Ainsi constituée l'ANAH est aujourd'hui capable de jouer un rôle important dans la décentralisation en cours et la modernisation de l'appareil d'état. De fait, l'agence est déjà décentralisée avec nos délégations locales opérationnelles et les synergies qu'elles ont su développer avec les acteurs locaux, notre direction régionale en ordre de bataille pour coordonner ses délégations... De surcroît, en adoptant parmi les premières organisations publiques une logique de projet, l'Agence s'est instituée en modèle de bonnes pratiques dans l'optique de la LOLF. N'oublions pas enfin la capacité de mobilisation, la force de proposition, la souplesse et la pro-activité qui fondent notre identité.

Ce sont autant d'éléments qui font de notre organisme un partenaire indispensable et incontournable dans la politique sociale à venir.

Début 2001, pour préparer l'avenir de la « Grande ANAH », le Comité de Direction de l'Agence a souhaité anticiper les évolutions de son environnement en impliquant largement les équipes internes des niveaux central et local et du réseau.

---

<sup>1</sup> Pour une présentation plus complète du cas ANAH, le lecteur pourra se référer au Cahier du LIPSOR n°16 juin 2004 intitulé : L'ANAH à l'horizon 2010, La réorganisation d'une agence publique par la prospective participative. [www.lapropective.fr](http://www.lapropective.fr)

Il s'agissait de faciliter la mise en place des stratégies de développement et notamment :

- de se préparer aux évolutions du marché du logement privé et du segment de la réhabilitation à l'horizon 2010 ;
- d'anticiper les politiques et les stratégies des acteurs locaux (Régions, agglomérations,...) sur le marché du logement privé en tenant compte de l'évolution de leurs compétences respectives ;
- de se doter d'une vision commune du métier et des compétences de l'ANAH pour les 5 à 10 prochaines années ;
- d'identifier les enjeux et orientations stratégiques pour l'ANAH ;

Dans un premier temps, et pour initier cette démarche, le Comité de Direction de l'ANAH a choisi d'organiser un séminaire de prospective stratégique avec les consultants du GERPA.

Ce séminaire a rassemblé, en mars 2001, les membres du Comité de Direction, un collège de délégués régionaux, un collège d'animateurs techniques et quelques instructeurs. Il s'est inscrit dans une démarche de management participatif en s'attachant à construire et à structurer un langage commun et à donner un sens à l'action. Il a permis de produire les premiers éléments d'une réflexion prospective et contribué à établir les bases d'une démarche opérationnelle plus complète en identifiant des thématiques de réflexion et à sensibiliser les équipes à la prospective en constituant des premiers groupes de travail.

La suite de la démarche s'est attachée à distinguer les éléments de prospective, propres à l'évolution de l'environnement de l'ANAH et présentés sous la forme de scénarios, des éléments de stratégie et d'organisation internes à l'ANAH. Elle s'est poursuivie, entre avril et septembre 2001, au sein de groupes de travail dont la réflexion a porté sur les scénarios d'environnement et la vision à long terme pour l'ANAH, ainsi que sur l'organisation de l'ANAH, le reformatage du réseau et les relations entre la Direction Centrale et les délégations.

## ***De la prospective participative...***

Les deux journées du séminaire se sont donc déroulées sous la forme d'une immersion complète dans la pensée prospective, au service de la mobilisation stratégique. Les participants n'ont pas été seulement consommateurs de formation, mais aussi producteurs de réflexion à travers des ateliers de prospective décrits dans le chapitre 2 et conduisant à l'élaboration de scénarios, l'analyse des idées reçues et des jeux d'acteurs et à la représentation d'un arbre des compétences.

### Scénarios exploratoires

Le premier atelier s'est donc fixé comme objectif de repérer les principaux changements et les inerties qui auront un impact direct ou indirect sur l'activité de l'ANAH au cours des prochaines années.

Il s'est efforcé de distinguer les enjeux critiques et les questions clés pour l'avenir de l'Agence et d'explorer pour chacune d'elles des hypothèses contrastées.

Les combinaisons des hypothèses, jugées à la fois pertinentes, cohérentes et vraisemblables ont permis de visualiser les contours de l'avenir et d'esquisser plusieurs scénarios exploratoires pour l'ANAH à l'horizon 2010.

### Facteurs de changement et d'inertie

- Dans un premier temps, 40 facteurs de changement et d'inertie ont été identifiés. Ces facteurs ont ensuite été évalués en fonction de leur importance pour l'avenir de l'ANAH. Après différents regroupements, 10 facteurs principaux ont été mis en exergue (classé par ordre décroissant d'importance) :

Les dix principaux facteurs ont été positionnés sur un plan « importance/maîtrise » afin d'en dégager les principaux enjeux pour l'ANAH, c'est-à-dire les facteurs dont l'importance est élevée et pour lesquels la maîtrise actuelle de l'Agence est faible (*cf.* figure 1).

### Quatre questions-clés et incertitudes majeures

Face aux principaux enjeux, 4 questions-clés ou incertitudes majeures concernant l'évolution de l'Agence et de son environnement à l'horizon 2010 ont été identifiées.

### Trois images contrastées

A partir d'incertitudes majeures et de questions-clés pour l'avenir, trois scénarios exploratoires (*cf.* figure 2) ont été élaborés qui proposent des représentations pour les évolutions possibles de l'environnement de l'ANAH.

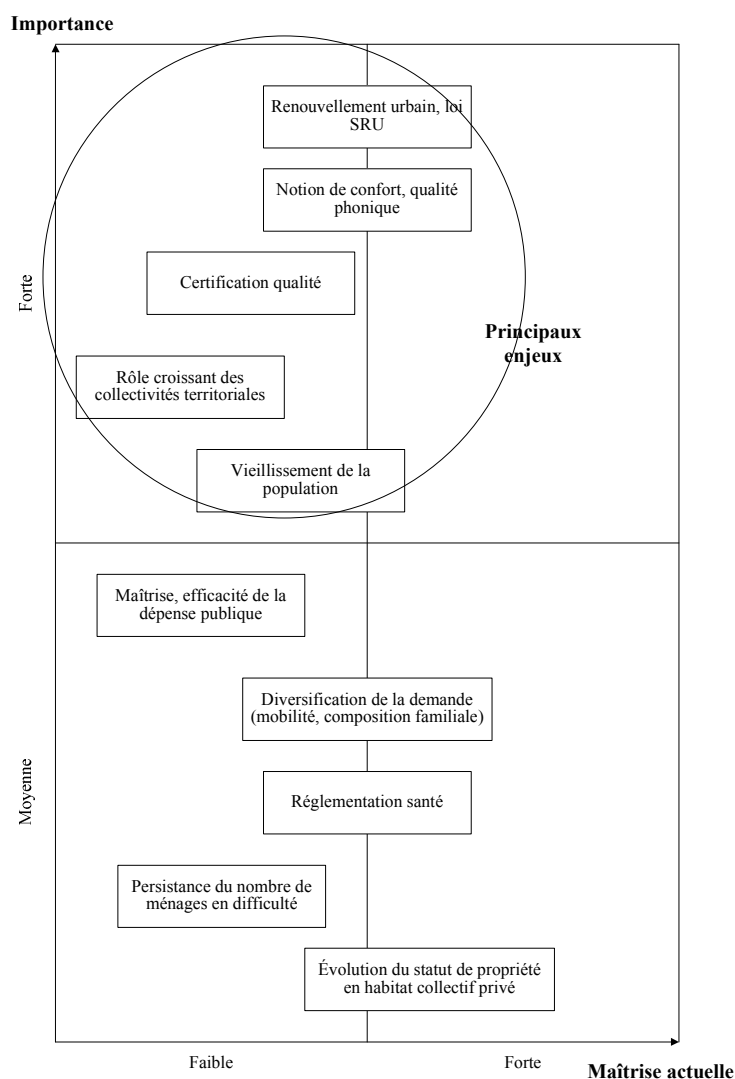


Figure 1 — Les enjeux de l'ANAH à l'horizon 2010 (atelier 1)

Ces scénarios fixent des balises pour les trajectoires contrastées et les décisions stratégiques à prendre pour l'Agence.

#### A. Scénario souhaitable

Dans le scénario souhaitable, l'ANAH est centrée sur le logement social. Elle se positionne clairement sur le renouvellement urbain et fait évoluer ses modes d'intervention. La compétence « logement » est décentralisée au niveau régional et l'ANAH s'adapte de manière à travailler avec les conseils régionaux et les collectivités territoriales. L'Agence a une politique d'incitation et de partenariat constante en terme de qualité des logements.

#### B. Scénario probable

Dans le scénario probable, l'ANAH ne modifie pas son action en matière de logement social. Elle reste un outil financier sans faire évoluer ses modes d'intervention. La compétence « logement » n'est pas décentralisée au niveau régional et les collectivités territoriales interviennent de plus en plus dans le logement. L'Agence a une politique d'incitation et de partenariat constante en terme de qualité des logements.

### C. Scénario défavorable

Dans le scénario défavorable, l'ANAH ne s'occupe plus que de logement social. La compétence « logement » est décentralisée et les missions de l'ANAH sont reprises au niveau régional. L'Etat impose de nouvelles normes plus contraignantes en matière de qualité des logements.

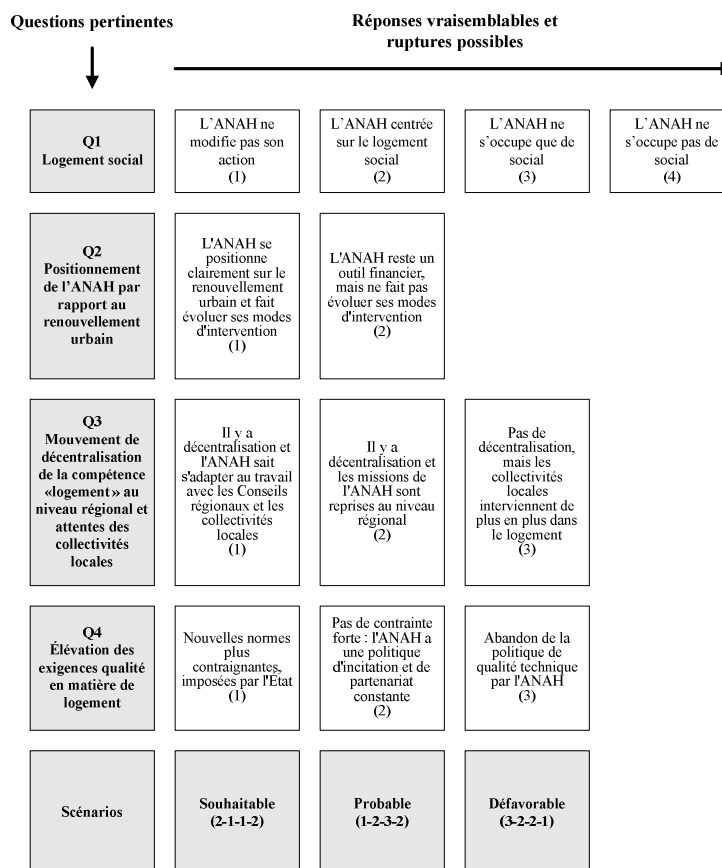


Figure 2 — Scénarios exploratoires

### 2 – Des idées reçues aux idées d'action

Ce travail a été réalisé dans le cadre d'un troisième atelier qui, en prenant conscience de ces idées reçues, a contribué à objectiver des éléments dont le caractère subjectif ne saurait être évacué de la réflexion sur le futur.

Quarante idées reçues ont été repérées. Elles ont fait l'objet de regroupements et ont été classées en fonction de leur importance pour l'avenir de l'ANAH :

- « l'ANAH, c'est compliqué »,
- « l'ANAH n'est pas transparente »,
- « l'ANAH subventionne n'importe quoi pour consommer les crédits »,
- « l'ANAH, connais pas ! »,
- « l'ANAH est un « mille-feuilles » de textes »,
- « l'ANAH, c'est le PACT »,
- « l'ANAH n'a pas de politique, chacun fait ce qu'il veut »,

- « l'ANAH ne sert à rien : les travaux se font et la subvention peut être remplacée par des avantages fiscaux »,
- « l'ANAH, c'est long »,
- « l'ANAH, c'est un dû » (contrepartie de la contribution sur les revenus locatifs - CRL),
- « l'ANAH, c'est l'Etat »,

Pour savoir si ces idées reçues peuvent être, au moins partiellement, considérées comme fondées, les arguments qui les confirment et ceux qui les infirment ont fait l'objet d'un recensement. Par la suite, les conséquences positives et/ou négatives de l'existence de ces idées reçues ont été identifiées.

### Mauvaise identification de l'ANAH

Trois idées reçues concernent directement la problématique de l'identification de l'ANAH : soit l'ANAH n'est pas connue, soit elle est assimilée au PACT, ou encore à l'Etat.

Cet état de fait est corroboré par plusieurs points tels que, par exemple, la localisation de l'accueil de l'ANAH localement en DDE. A contrario, il est infirmé par les nombreuses actions de communication passées ou existantes (présences dans des salons et des foires, relations avec la presse, cahier de l'ANAH, etc.).

L'ANAH a tiré de cette idée reçue plusieurs leçons : communiquer de façon plus ciblée, adapter la communication au support et clarifier, mais aussi reconnaître, la mission de groupage (déontologie, charte).

D'autre part, un plan basé sur les actions suivantes a été élaboré :

- cibler les actions de communication en fonction des priorités nationales ou locales,
- déconcentrer les moyens pour une communication locale ciblée sur les artisans, les fédérations, les notaires, etc.
- élaborer un positionnement auprès des collectivités locales,
- réagir systématiquement face aux messages tronqués,
- faire respecter la convention,
- rendre non systématique la mission de mandataire de perception des fonds (PAH),
- mettre en place le serveur téléphonique national (renseignements + lien local).

### « L'ANAH subventionne n'importe quoi »

L'idée reçue concernant les modalités de subvention par l'Agence est alimentée par plusieurs arguments :

- l'absence d'obligation de fournir un projet global,
- le financement de travaux partiels, voire de petits travaux (bricolage),

- l'absence d'apparition explicite de la notion de qualité dans les textes de référence,
- le dépassement des normes minimales existantes.

Il est cependant noté que rien n'empêche les CAH de définir des règles locales plus strictes. De plus, des OPAH spécifiques sur la qualité ont été réalisées. Enfin, l'intervention dans certains dossiers d'un partenaire tiers, EDF par exemple, permet d'introduire une qualité minimum.

Rien n'empêche donc de faire de la qualité, mais globalement peu de choses y incitent peu, et rien n'est imposé.

A partir de cette analyse, un plan d'actions a été défini :

- capitaliser sur les expériences locales (Intranet),
- introduire la notion de qualité dans la réglementation (possibilité de rejeter un dossier pour non qualité),
- mettre en place d'une labellisation, d'une certification.

### « L'ANAH, c'est compliqué ! »

Imprimés difficiles à remplir, nombreuses pièces à fournir, calcul complexe de la subvention, multiplicité des champs d'intervention (ANAH, fiscalité, urbanisme), multiplicité des assistances possibles, etc : autant d'arguments militant pour cette idée reçue.

D'un autre côté, les dossiers ont été simplifiés, l'Agence a mis en place assistance « gratuite » au dépôt du dossier ANAH et un guide d'instruction existe.

Entre complexité et incitation aux actions prioritaires, l'ANAH doit donc trouver un compromis.

Compte tenu de l'enjeu de ce sujet, plusieurs actions ont été envisagées :

- travailler sur une simplification de la réglementation (chantier à réactiver)
- donner de la cohérence en travaillant sur les liens avec les différents acteurs publics,
- harmoniser les règles ANAH-PAH, notamment en terme de copropriété,
- travailler à la reconnaissance du métier de « monteur d'opérations ».

### **3 – Quelles compétences pour l'ANAH ?**

La démarche consiste à élaborer l'arbre de compétences de l'ANAH en distinguant la situation actuelle de la dynamique future. Cet arbre précise les métiers, les compétences et les savoir-faire, ainsi que l'organisation allant jusqu'aux lignes de produits et services. L'arbre des compétences du présent a été présenté dans le chapitre 2. Nous présenterons ici seulement l'arbre des compétences futures souhaité de l'ANAH.

La dynamique future prend en compte les évolutions de l'environnement et imagine un avenir souhaité face aux menaces et aux opportunités de l'environnement.

L'arbre du futur de l'ANAH s'inscrit dans le cadre d'un scénario de rupture basé sur deux évolutions : la mise en place de politiques partenariales négociées et la fermeture du guichet.

Dans le cadre de ce scénario, les partenaires de l'ANAH seraient les agglomérations et les pays avec comme nouvelles priorités le renouvellement urbain, l'orientation vers le social, le choix de la qualité et l'aménagement du territoire.

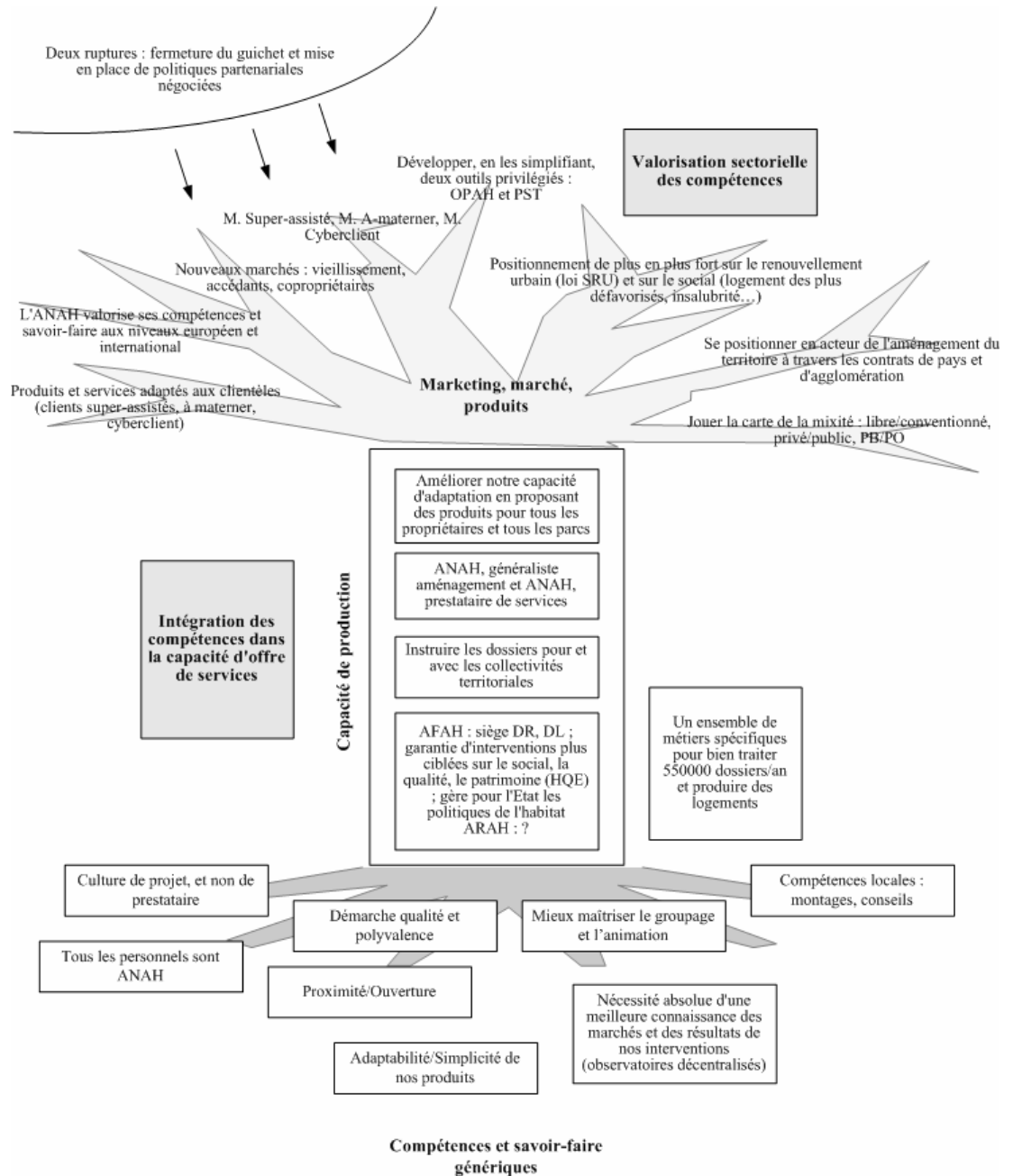


Figure 8 — Arbre des compétences futures de l'ANAH

Les outils utilisés par l'ANAH seront les OPAH et les PST avec comme objectifs de favoriser la mixité (libre/conventionné, privé/public, PB/PO) et de lutter contre l'insalubrité.

Ces évolutions vont nécessiter une meilleure connaissance des marchés et entraîneront des adaptations nécessaires (tous les propriétaires ? tous les parcs ?), des

outils souples (PST, par exemple) et de nouveaux marchés (vieillesse, accédants, copropriétaires).

Certaines interrogations subsistent concernant l'évolution de l'ANAH : va-t-elle devenir une généraliste de l'aménagement ? Un prestataire de services ?

Enfin, trois types de clients de l'ANAH ont été identifiés : M. « Super-assisté », M. « A-materner » et M. « Cyberclient ».

L'arbre des compétences du futur de l'ANAH (cf. figure 8) se situe dans le cadre d'une rupture, nécessitant une nouvelle ambition pour l'ANAH. Sa mise en place va nécessiter la définition d'un plan stratégique.

#### ***4 – Objectifs stratégiques et moyens***

Pour terminer sa définition stratégique à l'horizon 2010, l'Agence a réfléchi à ses missions, à ses finalités et à ses objectifs stratégiques.

##### Missions et enjeux

Faire de l'ANAH l'acteur majeur des politiques de l'habitat privé au service du renouvellement urbain dans ses dimensions sociales, urbanistiques, patrimoniales, techniques et environnementales dans le cadre de partenariat avec les collectivités locales.

En s'adaptant aux évolutions de la société et au cadre institutionnel, économique, fiscal, etc., l'enjeu pour l'ANAH est de préserver : son identité, son unité, sa capacité d'actions autonomes et son maillage territorial.

Il s'agit également pour elle de promouvoir son savoir-faire au niveau national et international.

##### Six finalités

Dans le cadre de ses missions et en réponse à ses enjeux, les finalités de l'ANAH sont :

- promouvoir une offre de qualité adaptée à la diversité des demandes en s'inscrivant dans le développement durable (F1),
- contribuer à la diversité sociale (F2),
- revitaliser les quartiers existants en créant un environnement favorable à la réhabilitation du parc privé (F3),
- sauvegarder la diversité du patrimoine et assurer la pérennité de la fonction locative (F4),
- encourager l'innovation technique (F5),
- et soutenir l'activité économique du secteur (F6).

##### Six objectifs stratégiques

Les objectifs stratégiques de l'ANAH ont été formulés et classés en fonction de leur contribution respective aux finalités préalablement identifiées.

Les taux de contribution des objectifs ont été précisés pour la finalité F1 (« promouvoir une offre de qualité adaptée à la diversité des demandes en s'inscrivant dans le développement durable »).

		Finalités						
		F1	F2	F3	F4	F5	F6	
Objectifs	O1	Connaître le parc privé dans les 22 régions à l'horizon 2010 : quantité et qualité des bâtis, profil des propriétaires bailleurs.	x (15%)	x	x	x		
	O2	Connaître l'attente des occupants	x (15%)	x	x	x		
	O3	Promouvoir le rôle de l'ANAH : national et international	x (20%)	x	x			
	O4	Recentrer les actions de l'ANAH sur des politiques publiques explicites	x (15%)	x	x	x	x	
	O5	Offrir un service complet et élargi à l'ensemble des acteurs de l'habitat privé	x (15%)	x	x	x	x	x
	O6	Faire de l'ANAH, l'acteur reconnu de la réhabilitation auprès des décideurs nationaux et territoriaux	x (20%)	x	x			

Figure 9 — Objectifs selon finalités

### Quels moyens pour quels objectifs ?

Les moyens à mettre en place ont été formulés et classés en fonction de leur contribution respective aux objectifs stratégiques.

		Objectifs					
		O1	O2	O3	O4	O5	O6
Moyens	Observatoires	x	x				x
	Un réseau reformaté				x	x	x
	Renforcement du pôle technique, administratif, juridique, financier de la direction centrale	x	x	x	x	x	x
	Convention de moyens ANAH/DDE/DRE				x	x	x
	Un programme d'actions départemental, régional, territorial			x		x	x
	Une compatibilité informatique totale avec le ministère						x
	Identifier dans chaque délégation et SR un responsable chargé des relations avec les collectivités territoriales			x			x
	Plan de formation croissant objectifs de la direction et besoins du terrain				x	x	
	Identifier à tous les niveaux un responsable communication			x		x	x
	Renouvellement de la mission d'audit-inspection				x	x	

*Figure 10 — Moyens par objectif*

### *...à la stratégie de réorganisation*

La suite de la démarche s'est attachée à distinguer les éléments de prospective, propres à l'évolution de l'environnement de l'ANAH et présentés sous la forme de scénarios, des éléments de stratégie et d'organisation internes à l'ANAH. Elle s'est poursuivie, entre les mois d'avril et de septembre 2001, au sein de deux groupes de travail :

- un groupe dont la réflexion a porté sur les scénarios d'environnement et la vision à long terme pour l'ANAH,
- un groupe dont la réflexion a porté sur l'organisation de l'ANAH, le reformatage du réseau et les relations entre la Direction centrale et les délégations.

La synthèse des travaux des deux groupes a été organisée lors du séminaire en octobre 2001. Compte tenu des éléments de scénarios d'environnement et des facteurs contextuels, l'ANAH a arrêté plusieurs objectifs prioritaires. La définition de ces objectifs a permis l'élaboration d'un plan stratégique, reprenant les objectifs stratégiques prioritaires déclinés en sous-objectifs (*cf.* figure 11), et les moyens associés.

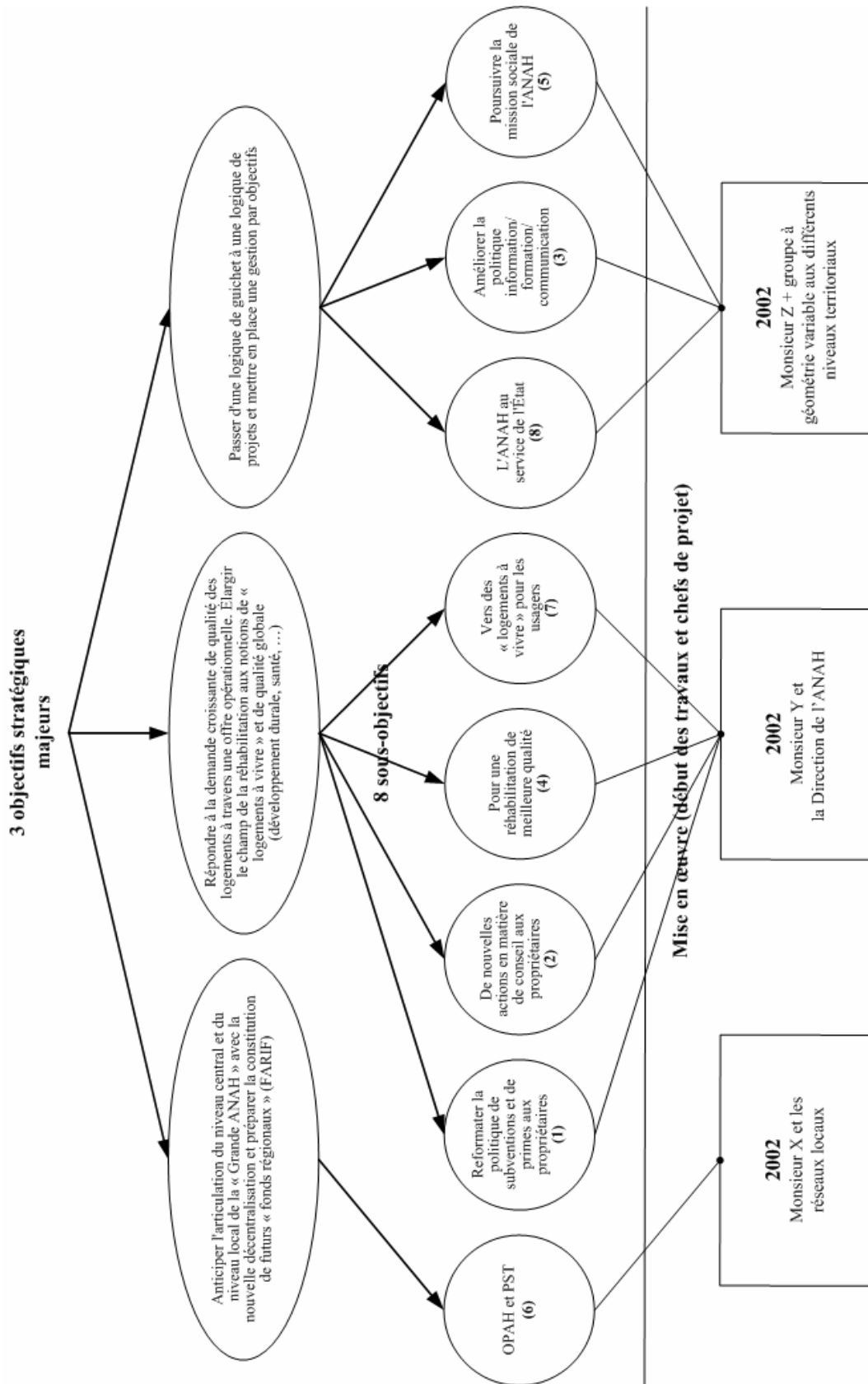


Figure 11 — Plan stratégique (objectifs)

Douze axes prioritaires pour la « nouvelle ANAH » qui se sont déclinés en de multiples actions opérationnelles.

- 1) *Développer de nouvelles initiatives en matière de partenariat*
- 2) *Réorganiser l'ANAH autour d'une centralisation des fonctions stratégiques et d'une décentralisation des opérations*
- 3) *Renforcer et adapter les moyens financiers de l'ANAH*
- 4) *Redéfinir une politique de groupage*
- 5) *Adapter et ouvrir le système informatique de l'ANAH vers l'Internet*
- 6) *Renforcer les capacités de l'ANAH en matière de mobilisation des ressources et des compétences internes*
- 7) *Renforcer le sentiment d'appartenance et adapter les moyens humains*
- 8) *Améliorer les compétences en matière d'accueil et de conseil*
- 9) *Adapter les compétences et la gestion des dossiers*
- 10) *Renforcer le potentiel de l'ANAH en matière d'études, d'animation et de formation*
- 11) *Organiser la diffusion des savoir-faire techniques et les compétences procédurales*
- 12) *Développer une culture de l'intérêt public et un service de haute qualité*