
Cahiers du LIPSOR
LIPSOR Working Papers

L'ANAHA
à l'horizon 2010

*La réorganisation stratégique d'une agence
publique par la prospective participative*

Stéphane Cordobes
Philippe Durance

Cahier - n° 16

Laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation
CNAM - 2 rue Conté - 75003 Paris

Collection dirigée par Michel Godet et Yvon Pesqueux

Comité de rédaction

Nathalie Bassaler, Stéphane Cordobes, Philippe Durance,
Isabelle Menant, Régine Monti, Saphia Richou

Secrétariat : sec.prospective@cnam.fr

Comité scientifique

Rémi Barré (CNAM), Frank Bournois (Paris2), Pierre Chapuy (CNAM),
Patrick Cohendet (Strasbourg-L.Pasteur), Jean-Alain Héraud (Strasbourg-
L.Pasteur), Patrick Joffre(IAE de Caen), Hugues de Jouvenel (Futuribles
International), Raymond Leban (Cnam), Jacques Lesourne (Futuribles
International), Alain Charles Martinet (Lyon III), Marc Mousli (LIPSOR),
Jean-Pierre Nioche (HEC), Assaad-Emile Saab (EDF), Jacques Thépot
(Strasbourg-L.Pasteur), Maurice Thevenet (CNAM), Jean-Claude Topin (Minis-
tère des Affaires étrangères), Jacques Rojot (Paris I), Sylvain Wickham (ISMEA)

Note aux auteurs

Les cahiers du LIPSOR publient les résultats d'études et de recherches académiques, en français et en anglais, en prospective, en stratégie et en organisation. Les auteurs doivent adresser trois exemplaires de leur texte (40 à 80 pages) au Lipsor. Ils seront soumis à deux membres du comité scientifique, qui le transmettront le cas échéant à un rapporteur extérieur. Les auteurs seront avisés par écrit de l'acceptation, éventuellement sous réserve de modification, ou du refus de publication.

Les Cahiers expriment l'opinion de leurs auteurs
et ne reflètent pas nécessairement celle du Lipsor.
Gerpa - 2004

Laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation
CNAM- 2 rue Conté - 75003 Paris
Tél. : (33) 01 40 27 25 30 Fax : 01 40 27 27 43
e.mail : sec.prospective@cnam.fr
internet : www.cnam.fr/lipsor/

L'ANAHA à l'horizon 2010

*La réorganisation stratégique d'une agence
publique par la prospective participative*

Stéphane Cordobes

Philippe Durance

— *Cahier n°16* —

Juin 2004

Avertissement

Ce cahier du LIPSOR présente une démarche réussie de prospective stratégique qui a conduit à la réorganisation d'une agence d'Etat, l'ANAH. En ce sens, il présente un double intérêt.

D'une part, les démarches complètes de prospective stratégique qui mènent à des résultats concrets, à savoir 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.

D'autre part, cet exercice concerne un organisme d'Etat au moment où 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. La démarche entreprise par l'ANAH en 2001 en fait donc un véritable précurseur, et mérite également d'être signalée.

La diffusion de ces travaux n'aurait pu se faire sans le soutien précieux et actif de Monsieur Philippe Pelletier, Président de l'ANAH, de Monsieur Serge Contat, son Directeur Général et de Madame Françoise Salvador, sa Directrice de la Communication. Les auteurs les en remercient vivement.

Doivent également être remerciés les collaborateurs de l'ANAH, Lucien Hamel, Gérard Ziembinski, Jean-Paul Dallaporta, Philippe Dress, Christian Gentric, ainsi que Pierre Pommelot, son précédent Directeur Général : tous ont accepté de consacrer du temps en livrant leur « regard rétrospectif » et, en quelque sorte, leur « évaluation » d'une démarche prospective quatre ans après sa réalisation.

De la même manière, les auteurs remercient le Professeur Michel Godet et l'équipe de consultants du GERPA, Francis Meunier, Philippe Mirenowicz, Marc Mousli, qui ont accompagné l'ANAH dans sa démarche et les ont aidés dans la composition de cet ouvrage. Enfin, *last but not least*, qu'Isabelle Menant soit remerciée pour sa patience, ses remarques constructives et ses suggestions utiles.

Stéphane Cordobes est Directeur associé de proSophia, société de conseil en prospective et stratégie, et chercheur associé au LIPSOR (stephane.cordobes@prosophia.com).

Philippe Durance, ESC option Finances, est également Directeur associé de proSophia et chercheur associé au LIPSOR (philippe.durance@prosophia.com).

Sommaire

Préface du Président Pelletier	4
L'ANAH à l'horizon 2010 : une prospective aboutie	6
1 – Pourquoi cette prospective ? Quel bilan ? Regard des dirigeants	7
2 – De la prospective à la stratégie	12
2.1 – <i>Scénarios exploratoires</i>	12
Facteurs de changement et d'inertie	12
4 questions-clés et incertitudes majeures	13
3 images contrastées	13
2.2 – <i>Jeu des acteurs de l'habitat</i>	17
Facteurs de changement et d'inertie	17
10 acteurs et 8 objectifs stratégiques	17
Les rapports de force entre acteurs	19
Quelles sont les marges de manœuvre ?	21
2.3 – <i>Des idées reçues aux idées d'action</i>	22
Mauvaise identification de l'ANAH.....	23
« L'ANAH subventionne n'importe quoi »	24
« L'ANAH, c'est compliqué ! »	24
2.4 – <i>Quelles compétences pour l'ANAH ?</i>	25
La situation actuelle.....	25
La situation future.....	25
2.5 – <i>Objectifs stratégiques et moyens</i>	27
Missions et enjeux	27
6 finalités	27
6 objectifs stratégiques	27
Quels moyens pour quels objectifs ?	28
3 – De la stratégie à l'organisation	29
3.1 – <i>Scénarios d'environnement</i>	29
Composantes de l'environnement.....	29
Trois scénarios.....	36
3.2 – <i>Quel habitat dans 10 ans ?</i>	36
3.3 – <i>De la stratégie à l'organisation</i>	40
3 objectifs stratégiques prioritaires	40
8 sous objectifs	41
12 mesures pour la « nouvelle ANAH ».....	48
4 – Paroles aux acteurs	55
4.1. – <i>Lucien Hamel, Directeur du budget et des ressources humaines</i>	55
4.2 – <i>Gérard Ziembinski, Délégué Régional</i>	57
4.3 – <i>Jean-Paul Dallaporta, Directeur de l'Action Territoriale</i>	60
4.4 – <i>Philippe Dress, Directeur technique adjoint</i>	62
4.5 – <i>Christian Gentric, inspecteur</i>	64
Annexes	67
Liste des acronymes	74

Préface du Président Pelletier

L'ANAH entreprenait en 2001, l'année de ses 30 ans, un exercice de prospective 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 devons 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, l'ANAH s'est complètement transformée : en adoptant une logique de projet, en développant le concept de guichet unique, en réorganisant nos réseaux régionaux 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 clients, de nos partenaires et de nos collaborateurs.

Ainsi constituée, l'ANAH est désormais capable de jouer un rôle important dans la décentralisation en cours et la modernisation de l'appareil d'Etat. 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 est 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 privilégié de l'action, de la cohésion sociale à venir.

Les défis à relever restent cependant nombreux.

Les besoins en logement sont de nouveau extrêmement importants : le rapport de la fondation Abbé Pierre pointait en avril 2004 un déficit de 600 000 logements et relevait que le mal-logement touchait encore plus de 3 millions de personnes en France. La crise économique et la pression sur le marché immobilier ne sont évidemment pas étrangères à ce drame. Elles rendent d'autant plus difficiles la mise en place de solutions adaptées, principalement auprès des personnes les plus démunies.

Parmi ces solutions, le plan quinquennal de rénovation urbaine lancée par Jean-Louis Borloo doit permettre de reconstruire et réhabiliter plus de 600 000 logements dans 150 quartiers en grande difficulté.

L'ANAH est partie prenante de cette action. Ainsi, sa lutte contre les logements vacants, qui requièrent souvent des travaux de remise en état et représentent, encore, dans les zones tendues, près de 500 000 unités, soit plus d'une année et demie de construction, doit s'intensifier. De même les opérations concertées avec les élus locaux, dont le nombre doit s'accroître.

L'ampleur du problème du logement en France nécessite que l'ensemble des acteurs des parcs public et privé avancent ensemble, de manière coordonnée et complémentaire. Plus que jamais l'ANAH est prête à relever ce défi.

Philippe Pelletier
Président de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat

L'ANAH à l'horizon 2010 : une prospective aboutie

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.

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 stratégiques pour l'ANAH ;
- de définir les 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 et en a confié la démarche à Michel Godet, accompagné des consultants du GERPA, Philippe Mirenowicz, Francis Meunier et Marc Mousli.

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 agents des délégations locales¹. 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 de l'ANAH, ainsi que sur l'organisation de l'ANAH, le reformatage du réseau et les relations entre la Direction Centrale et les délégations.

Ce document présente l'ensemble de la démarche menée par l'ANAH, de la prospective à la stratégie et de la stratégie à l'organisation, tant en terme de méthodes employées que de résultats obtenus.

¹ Cf. liste des participants en annexe 1.

1 – Pourquoi cette prospective ? Quel bilan ? Regard des dirigeants

Les travaux prospectifs objets du présent document ont été réalisés par l'ANAH en 2001. De manière à repositionner les résultats obtenus dans un contexte plus actuel, la retranscription d'un entretien réalisé en février 2004 avec Pierre Pommellet et Serge Contat², et avec la participation de Françoise Salvador³, est donné ci-après. Il permet de bien mettre en exergue l'articulation entre la volonté stratégique initiale et les nombreuses réalisations effectuées par la suite dont bénéficie encore aujourd'hui l'Agence.

Vous avez entrepris une démarche de prospective en 2001. Pourriez-vous nous expliquer dans quel contexte vous avez pris cette décision ?

Pierre Pommellet : Traditionnellement, la gestion du fond de l'habitat fonctionnait mal à cause d'un défaut d'optimisation des moyens mis en oeuvre. Pour y remédier, les secrétaires d'état au logement de l'époque, Louis Besson puis Marie-Noëlle Lienmann, ont souhaité les moderniser pour améliorer l'efficacité de la politique du logement. Ainsi l'ANAH devait évoluer vers ce que nous appelons chez nous « la Grande ANAH » et constituer une « grande » agence. La notion d'agence constituait déjà alors un enjeu important. Ce type de structure, en étant très proche du terrain, est beaucoup plus efficace, réactive, que l'état lui-même pour dérouler les stratégies que ce dernier met en place. En termes de moyens, il s'agissait de transférer à l'ANAH, la gestion de l'ensemble des aides destinées à l'amélioration de l'habitat privé ; certaines, telle la PAH, dépendaient encore directement du ministère de l'équipement. Parallèlement, il s'agissait de réorganiser l'agence pour lui permettre d'atteindre les objectifs plus ambitieux conformes à cet octroi de moyens. Ainsi le ministère se dotait de deux instruments complémentaires pour mettre en oeuvre sa politique du logement : d'un côté, les organismes HLM, pour le logement social ; de l'autre, l'ANAH pour le logement privé. Aujourd'hui la création de l'ANRU, engagée sur mes conseils par Jean-Louis Borloo, répond à cette même logique et permet de compléter le dispositif dans les quartiers défavorisés.

Un objectif : construire la « grande ANAH ». Une obligation : concevoir et mettre en place une nouvelle organisation plus efficace ?

Pierre Pommellet : Comment faire évoluer l'ANAH ? La démarche de prospective devait nous faire accoucher d'une nouvelle organisation qui se caractériserait par un fonctionnement optimum. Par nous, j'entends l'ensemble des acteurs, parce que l'on sait très bien aujourd'hui que les changements décidés et imposés d'en haut fonctionnent mal. On a donc construit un panel d'une cinquantaine de personnes parmi les quatre cent cinquante que comptaient l'ANAH, les plus créatives et les plus ouvertes à ce genre d'approche. Ces personnes ont d'abord répondu à un questionnaire rétro-prospectif avant de se réunir en séminaire à Melun au mois de mars 2001.

² Pierre Pommellet a été Directeur Général de l'ANAH de 1998 à 2002. Serge Contat lui a succédé en mai 2002.

³ Françoise Salvador est Directrice de la Communication de l'ANAH et a coordonné la démarche prospective.

Que pensez-vous aujourd'hui de cette démarche, rétrospectivement ?

Pierre Pommellet : Le séminaire consistait à réfléchir ensemble et, au début, cela a un peu déconcerté les participants. La profusion des idées a évidemment renforcé cette impression. Heureusement, Michel Godet et son équipe nous ont donné un fil directeur. Nous sommes ainsi parvenus très rapidement à cerner le bon grain de l'ivraie et à distinguer l'essentiel du secondaire. D'ailleurs, à l'issue du séminaire, lors de la réunion conclusive, nous étions capables de discerner nombre de décisions organisationnelles à prendre. La méthode utilisée et l'emploi de formes matricielles pour aider à la réflexion se sont donc révélés très efficaces.

Vous avez souligné l'importance de l'appropriation de la réflexion par les collaborateurs pour faciliter le changement. De ce point de vue, la méthode a-t-elle été efficace ?

Pierre Pommellet : Globalement, la méthode a été positive. Au début, certaines personnes au caractère affirmé monopolisaient la parole alors que d'autres, qui avaient des idées très pertinentes, ne s'exprimaient pas. Puis, au fur et à mesure que la réunion avançait, et grâce à l'animation méthodique employée, tous les avis ont pu apparaître. Deux camps émergeaient nettement, le premier, conservateur, le second progressiste. Au fil des heures, le second l'a emporté très largement sur le premier. Autre constat : on a senti que nombre de participants éprouvaient une angoisse face à l'avenir, avenir en général ou de l'ANAH en particulier. Certains pensaient que le séminaire leur donnerait les clés du futur. Ils ont très vite compris que le futur n'étant écrit nulle part, c'est justement leur capacité à se projeter dans l'avenir et les actions qu'ils entreprendraient en conséquence qui le déterminerait. Leur faculté à discerner les tendances favorables des défavorables tenait également un rôle important dans le choix des actions à entreprendre.

La méthode employée repose sur l'exploitation d'une intelligence collective. Est-ce difficile pour un Directeur Général de se prêter à ce genre d'exercice qui suppose durant les ateliers un nivellement de la hiérarchie ?

Pierre Pommellet : Dans la mesure où nous étions tous réunis en séminaire dans un cadre inhabituel pour mener un travail exceptionnel de réflexion collective, la notion de hiérarchie n'a posé aucun problème. Certes, je mentirais si j'affirmais que les paroles du Directeur Général avaient exactement le même poids que celles d'un simple délégué. Néanmoins une liberté de ton considérable a régné, je me suis même fait apostrophé... Et c'est comme cela qu'il faut faire pour que la réflexion soit efficace. Cela dit, la hiérarchie recouvre toute sa valeur au moment de la prise de décisions et de leurs mises en œuvre : à l'issue du séminaire nous avons dû, avec M. Lucien Hamel⁴, exercer nos responsabilités de dirigeant, d'autant plus que la réorganisation comprenait des mesures délicates à prendre comme la réduction du nombre de délégués... Traduire le plan d'actions en décisions administratives, les défendre et les faire adopter en comité paritaire, lieux où les clivages réapparaissent spontanément dépend des seuls responsables. D'ailleurs nous ne sommes parvenus à obtenir un vote favorable lors du comité paritaire qu'à une seule voix de majorité. Si le séminaire permet de lever les masques, le jeu d'acteurs reprend ses droits aussitôt après.

⁴ Lucien Hamel est le Directeur du Budget et des Ressources Humaines (DBRH) de l'ANAH.

Cette voix marginale se serait-elle élevée sans le séminaire ?

Pierre Pommellet : Probablement pas. Même si un certain nombre de syndicats ont voté contre le projet de réorganisation lors du comité paritaire, l'opposition n'était finalement pas virulente alors que les enjeux étaient en soi importants et s'articulaient de surcroît avec la problématique du temps de travail. Le séminaire a préparé les esprits aux décisions qui s'imposaient et permis de désamorcer les conflits. La notion de catharsis est ici importante : le séminaire permet de faire accoucher les esprits et de pérenniser le processus de changement. Le changement est en soi inquiétant, le fait de pouvoir exprimer ses doutes, ses angoisses, calme les appréhensions et facilite ensuite la tenue d'une discussion beaucoup plus sereine.

Le séminaire de réflexion prospective a été suivi d'une phase de réflexion stratégique en comité restreint. Pourriez-vous nous parler de ce passage de l'analyse prospective à la stratégie proprement dite ?

Pierre Pommellet : Après le séminaire, le comité de direction s'est réuni pour en examiner les conclusions. Elles ont alors été traduites en termes stratégiques et organisationnels. Il s'agissait avant tout de donner de la cohérence à l'organisation et de la simplifier. A l'époque, la structure en manquait. Par exemple les délégués régionaux et les animateurs techniques n'étaient pas répartis de la même façon sur le territoire ; nous comptions également quatre directeurs territoriaux épaulés par des ingénieurs généraux des Ponts et Chaussées et des inspecteurs généraux de l'Équipement, alors qu'un seul suffisait. Nous avons considérablement simplifié l'organisation, rendu cohérente la répartition géographique des ressources, enrichi les différentes fonctions... Si l'on ne peut pas parler de révolution, ces changements témoignent d'une vraie volonté de faire bouger les choses et ont finalement abouti à la « grande ANAH » que nous souhaitons.

Serge Contat, vous avez remplacé Pierre Pommellet à la direction générale de l'ANAH en 2002. Quelle vision avez-vous de la démarche entreprise ?

Serge Contat : Avant sa réforme, l'ANAH était encore empreinte d'une simple logique de redistribution d'un produit financier, la CRL, l'ancien Droit au Bail. Dans ce cadre, la gestion des propriétaires bailleurs et occupants était relativement lourde, mais finalement se faisait automatiquement et sans réelle réflexion. Aujourd'hui, l'ANAH construit une vraie politique de l'habitat, elle a su bâtir un projet global pour l'amélioration de l'habitat privé avec des objectifs précis. Ces objectifs ont été définis par le conseil d'administration en liaison avec le précédent gouvernement et repris intégralement par le nouveau gouvernement parce qu'ils répondent aux grands problèmes de l'habitat que connaît le pays aujourd'hui.

Peut-on parler du passage d'une logique administrative à une logique de projet ?

Serge Contat : La vraie révolution depuis 2 ans est effectivement selon moi le passage à une logique de projet. L'ANAH a basculé d'une logique de guichets, guichets de mutualisation des propriétaires privés, à une logique de projets possibles de l'habitat. Si la définition de la politique se fait au niveau national, sa déclinaison au niveau local laisse une marge d'adaptation importante et favorise ainsi une mise en œuvre adaptée et efficace. La production de l'ANAH se fait avant tout localement et les opérationnels disposent sur le terrain de véritables outils de pilotage pour

adapter les directives nationales. Ce type de pilotage supposait l'existence d'un organigramme simplifié et un niveau local disposant des manettes de pilotage adaptées, simples, efficaces et capables de réagir en temps réel.

La réforme de l'ANAH a finalement anticipé les propositions actuelles de réforme de l'Etat.

Serge Contat : Aujourd'hui, on parle effectivement de responsabilité locale. Dans le domaine du logement, nous sommes déjà dans un schéma de délégation de compétences. L'ANAH est délégataire et fixe ses objectifs dans le cadre d'une politique donnée. Le niveau local est essentiel dans la mise en oeuvre de ces objectifs et son rôle devra encore se renforcer. Aujourd'hui, 70% de notre activité s'effectue dans un cadre contractualisé avec les collectivités locales sous la forme d'OPAH. Les dernières OPAH complexes que l'on a signées à Bordeaux, Marseille ou Lille reposent sur une convention signée entre l'Etat, les collectivités locales et l'ANAH. Cette convention pourrait servir de modèle à la future convention de délégation pour le parc de logements privés. Reste néanmoins du travail à faire pour favoriser l'émergence d'un niveau régional au rôle très important. La mise en place d'une nouvelle démarche prospective centrée sur cette problématique serait d'ailleurs bénéfique si l'on veut être proactif, lorsque le projet de loi sera stabilisé. Certaines modalités vont encore être discutées dans les assemblées, entre autres un certain nombre de sujets difficiles comme, par exemple, celui du contingent préfectoral... L'évolution des politiques de l'habitat suit une tendance lourde depuis ces vingt dernières années qui voit le rôle des collectivités locales s'affirmer. La loi leur reconnaît d'ailleurs cette compétence depuis décembre 1990 et l'état a maintenant accepté le fait que les politiques de l'habitat requièrent un réglage dont la finesse rend obligatoire leurs prises en charge au niveau local.

Pierre Pommelot : Durant le séminaire, nous n'avions pas abordé en détail le passage à une logique de projet. Par contre, la remise en cause de la logique de guichet constituait un des enjeux de la réflexion, notamment par la mise en place des OPAH. Le clan conservateur ne souhaitait pas renoncer à celle-ci car le mécanisme était effectivement bien rodé et que la distribution des subventions s'en trouvait facilitée. Le séminaire de Michel Godet a grandement contribué à l'abandon de cette logique au profit de celle de projets pour l'habitat.

Serge Contat : Depuis deux ans, nous avons commencé par décliner des objectifs, sous forme un peu « littéraire ». Lors du dernier conseil d'administration en 2004, nous avons fixé des objectifs chiffrés sur un certain nombre de thématiques telles que l'insalubrité, le logement des personnes handicapées, la production de logements locatifs privés... Lors de mon premier conseil d'administration en 2002, j'entendais encore des protestations sur la fin annoncée de la logique de guichet ; en 2004, lors du dernier conseil, c'était l'inverse, la logique de projet était unanimement adaptée.

Françoise Salvador : Le séminaire de Melun a été bénéfique à au moins deux points de vue : il a permis de réfléchir aux changements souhaitables et a facilité la collaboration avec les collectivités locales et la délégation ; reste que cet exercice de prospective à l'horizon 2010 atteindra la totalité de ses objectifs dès 2005.

Doit-on conclure que la réflexion prospective menée durant ce séminaire n'a pas été suffisamment ambitieuse, notamment en sous-estimant les délais nécessaires à la réalisation des changements ? Ou, *a contrario*, que l'efficacité de la démarche ait permis d'accélérer le changement par rapport à ce qu'il était raisonnable de penser alors...

Pierre Pommellet : Les deux affirmations sont partiellement vraies.

Dans la grande politique de logement que vous évoquez, comment s'articuleront les missions de l'ANRU et de l'ANAH ?

Pierre Pommellet : Pour l'instant, le projet de l'ANRU n'est pas encore suffisamment avancé pour que nous puissions parler de sa stratégie. On peut néanmoins affirmer que l'ANRU devra affronter un problème redoutable : l'ANAH joue déjà un rôle très important en matière de logement des plus défavorisés. L'Abbé Pierre lui-même soulignait récemment que le parc privé loge plus de pauvres que le parc HLM. Or, l'ANRU va s'intéresser aux plus déshérités que personne aujourd'hui ne veut prendre en charge... La logique de projet prendra ici toute son importance dans l'aménagement des quartiers défavorisés.

Serge Contat : Une partie du problème de l'ANRU concerne l'accueil des deux cents mille familles dont le logement est promis à la démolition. Une des solutions, en attendant la reconstruction du parc, sera le recours au logement privé. C'est une première complémentarité possible sur le terrain entre l'ANAH et l'ANRU. La seconde concerne les copropriétés en difficulté, situées parfois à l'intérieur des ZUS. Les organismes HLM travailleront sur les logements sociaux, l'ANAH sur les logements privés avec le soutien de l'ANRU qui disposera des moyens pour intervenir sur des chantiers tels que l'aménagement de la voirie, des espaces publics, des parkings... Le cap général étant bien sûr de réfléchir à la manière de travailler ensemble le plus efficacement possible. La tâche est suffisamment vaste pour éviter les conflits d'intérêts.

Pierre Pommellet : Le séminaire de prospective avait mis en exergue un point qui favorisera l'ANRU aujourd'hui dans la réalisation de sa mission : l'ANAH est un établissement public administratif dont les personnels sont soit détachés de l'administration, soit contractuels. L'ANRU est un EPIC et, de ce fait, il disposera d'une plus grande latitude pour embaucher des spécialistes. Il serait d'ailleurs à l'avenir intéressant que l'ANAH puisse bénéficier de ces mêmes avantages pour déroger à sa grille administrative. C'est une modification complexe qui relève d'une vraie décision politique.

Serge Contat : Cette différence se retrouve également au niveau budgétaire. L'ANAH dépend à 100% des crédits budgétaires, contre seulement 50% pour l'ANRU. Un nouvel exercice de prospective devrait également prendre en compte cette dimension pour inclure encore plus fortement dans notre organisation la politique de projet.

Pierre Pommellet : La décentralisation et la déconcentration constitueront un troisième enjeu à mieux étudier. L'ANAH devra, sans doute, approfondir sa réflexion sur l'articulation entre une politique nationale de l'habitat menée par des établissements publics et les délégations qui en découlent avec les collectivités locales.

2 – De la prospective à la stratégie

Animé par Michel Godet, accompagné d'une équipe de consultants du GERPA, un premier séminaire de deux jours aura permis aux participants de découvrir les principaux concepts et outils de la prospective stratégique et de recourir à ces approches à travers des ateliers de prospective abordant les différentes facettes de l'ANAH et de son environnement à l'horizon 2010.

Les ateliers constituent un préalable précieux à toute réflexion prospective. Leur mise en œuvre est simple et la démarche est aisément appropriable. En donnant lieu à une production collective, ils servent de base et de référence communes pour une démarche ultérieure plus complète.

Partout « la vision globale est nécessaire pour l'action locale » ; chacun à son niveau doit pouvoir comprendre le sens de son action, c'est à dire la situer dans le projet plus global et à long terme dans lequel elle s'insère. Mobilisation des acteurs et stratégie de développement sont donc deux objectifs indissociables qui ne peuvent être atteints séparément. C'est par l'appropriation que passe la réussite des projets où l'anticipation éclaire l'action efficace.

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 5 ateliers de prospective.

2.1 – Scénarios exploratoires

Face à la montée des incertitudes, il est nécessaire de tenir compte de deux phénomènes : l'accélération des changements et les inerties face aux changements. Certains de ces phénomènes vont constituer des enjeux critiques pour l'avenir de l'ANAH.

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 (cf. annexe 2). 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) :

- le renouvellement urbain et la loi SRU,
- la notion de confort et de qualité phonique,
- la certification qualité,

- le rôle croissant des collectivités territoriales et la décentralisation du financement du logement,
- le vieillissement de la population,
- la réduction, la maîtrise et l'efficacité de la dépense publique,
- la diversification de la demande (mobilité, composition familiale),
- la réglementation santé,
- la persistance du nombre de ménages en difficulté,
- et l'évolution du statut de propriété en habitat collectif privé.

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).

4 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.

La première interrogation a concerné le niveau d'intervention de l'ANAH dans le social. Quatre possibilités ont été envisagées : soit l'ANAH ne modifie pas son action, soit elle reste centrée sur le logement social, soit elle ne s'occupe que de logement social, soit, enfin, elle ne s'occupe pas de social.

La deuxième question-clé a concerné la position de l'ANAH par rapport au renouvellement urbain. Deux hypothèses ont été élaborées : soit l'ANAH se positionne sur le renouvellement urbain et fait évoluer ses modes d'interventions, soit elle reste un outil financier mais ne fait pas évoluer ses modes d'intervention.

Le thème de la décentralisation de la compétence « logement » au niveau régional et des attentes des collectivités locales a représenté une incertitude majeure. Trois cas ont été distingués : soit il y a décentralisation et l'ANAH sait s'adapter au travail avec les Régions, soit il y a décentralisation et les missions de l'ANAH sont reprises au niveau régional, soit il n'y a pas de décentralisation et les collectivités territoriales interviennent de plus en plus dans le logement.

Enfin, les évolutions des exigences de qualité en matière de logement ont constitué la dernière incertitude abordée. Trois réponses ont été jugées possibles : soit l'Etat impose de nouvelles normes plus contraignantes, soit il n'y a pas de contrainte forte et l'ANAH a une politique d'incitation et de partenariat constante, soit l'ANAH abandonne purement et simplement le thème de la qualité technique.

3 images contrastées

A partir d'incertitudes majeures et de questions-clés pour l'avenir, trois scénarios exploratoires (cf. figures 2 et 3) ont été élaborés qui proposent des représentations pour les évolutions possibles de l'environnement de l'ANAH.

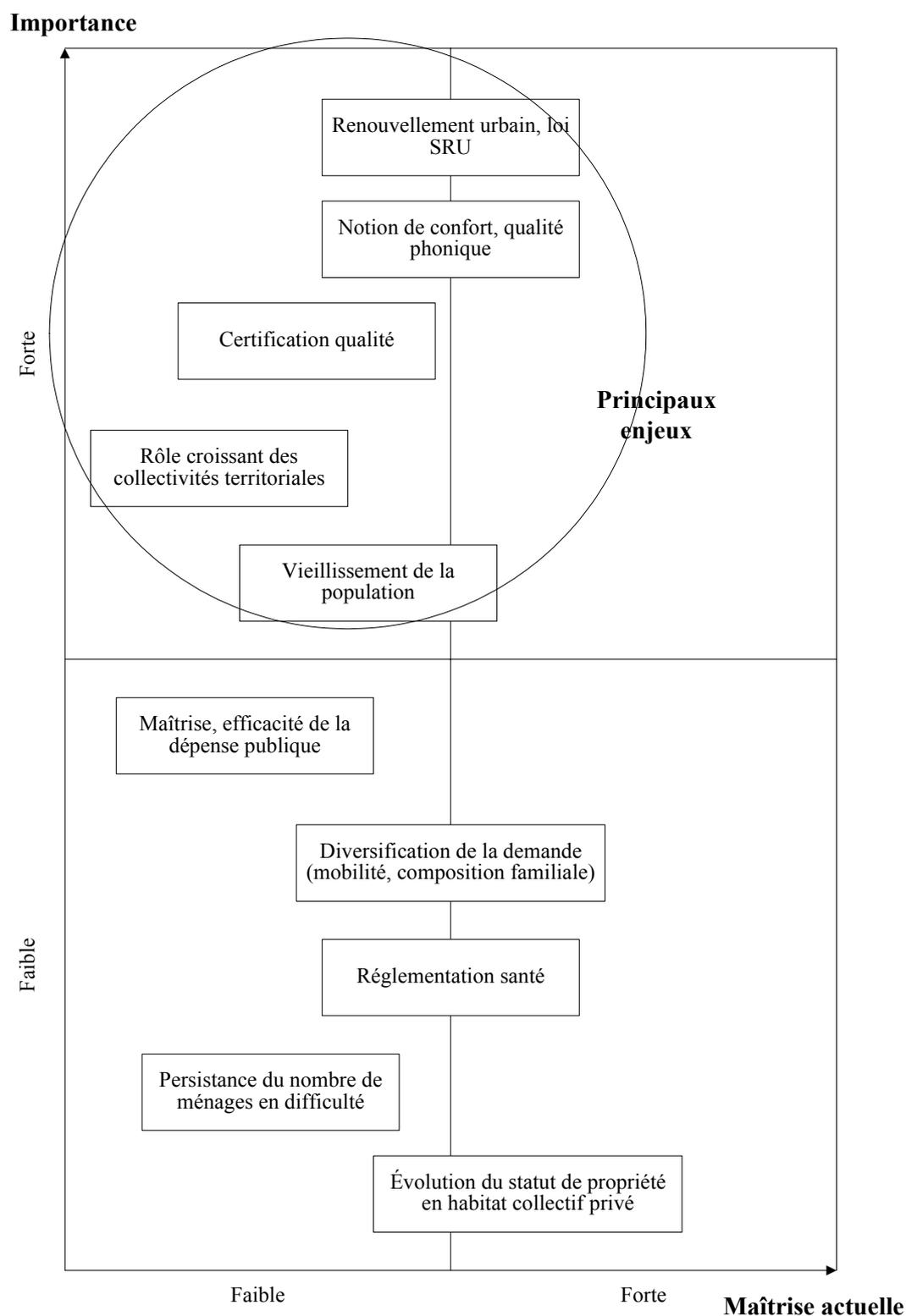


Figure 1 — Les enjeux de l'ANAH à l'horizon 2010 (atelier 1)

En explorant les futurs probables, 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.

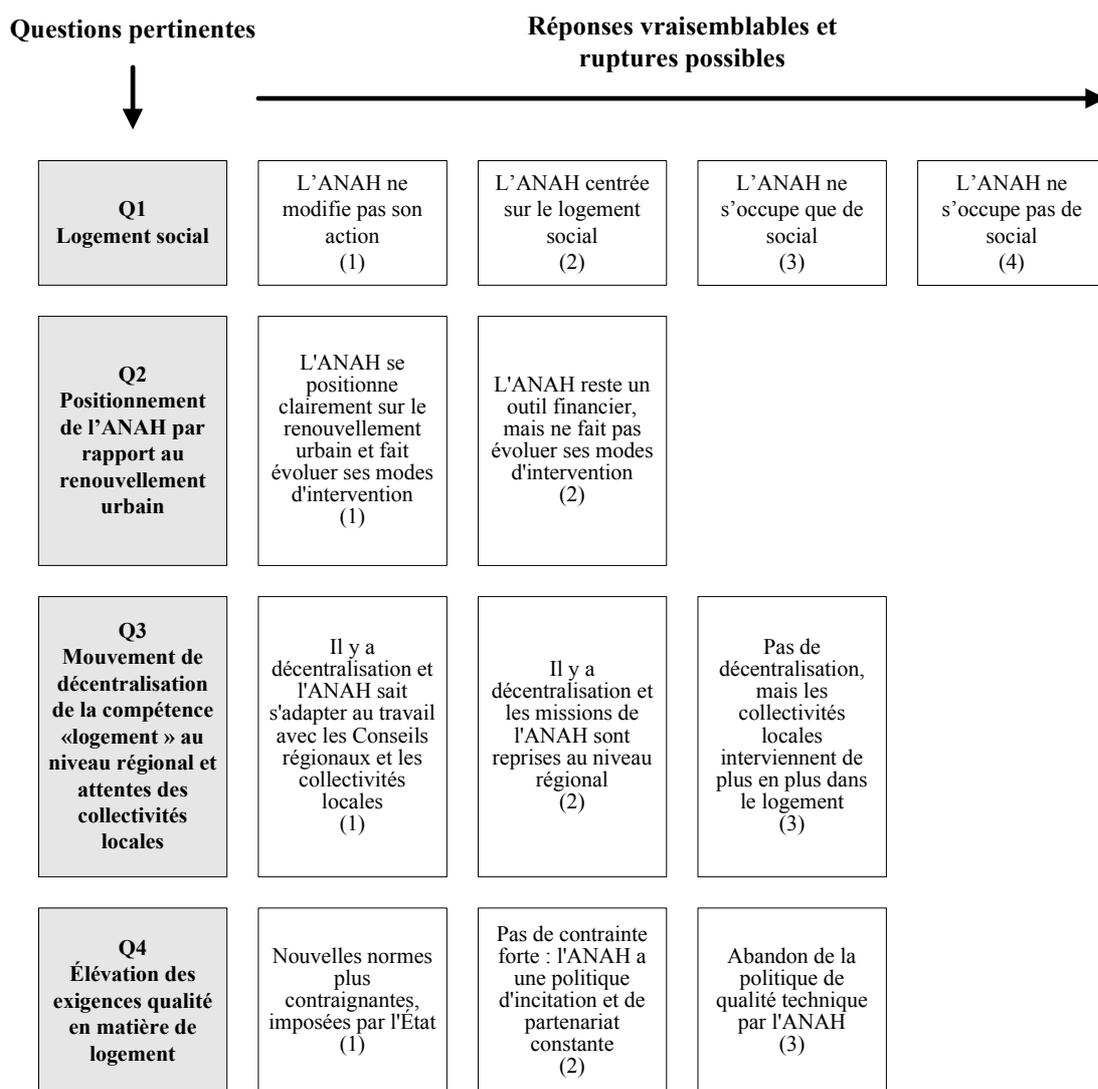


Figure 2 — Trame morphologique

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.

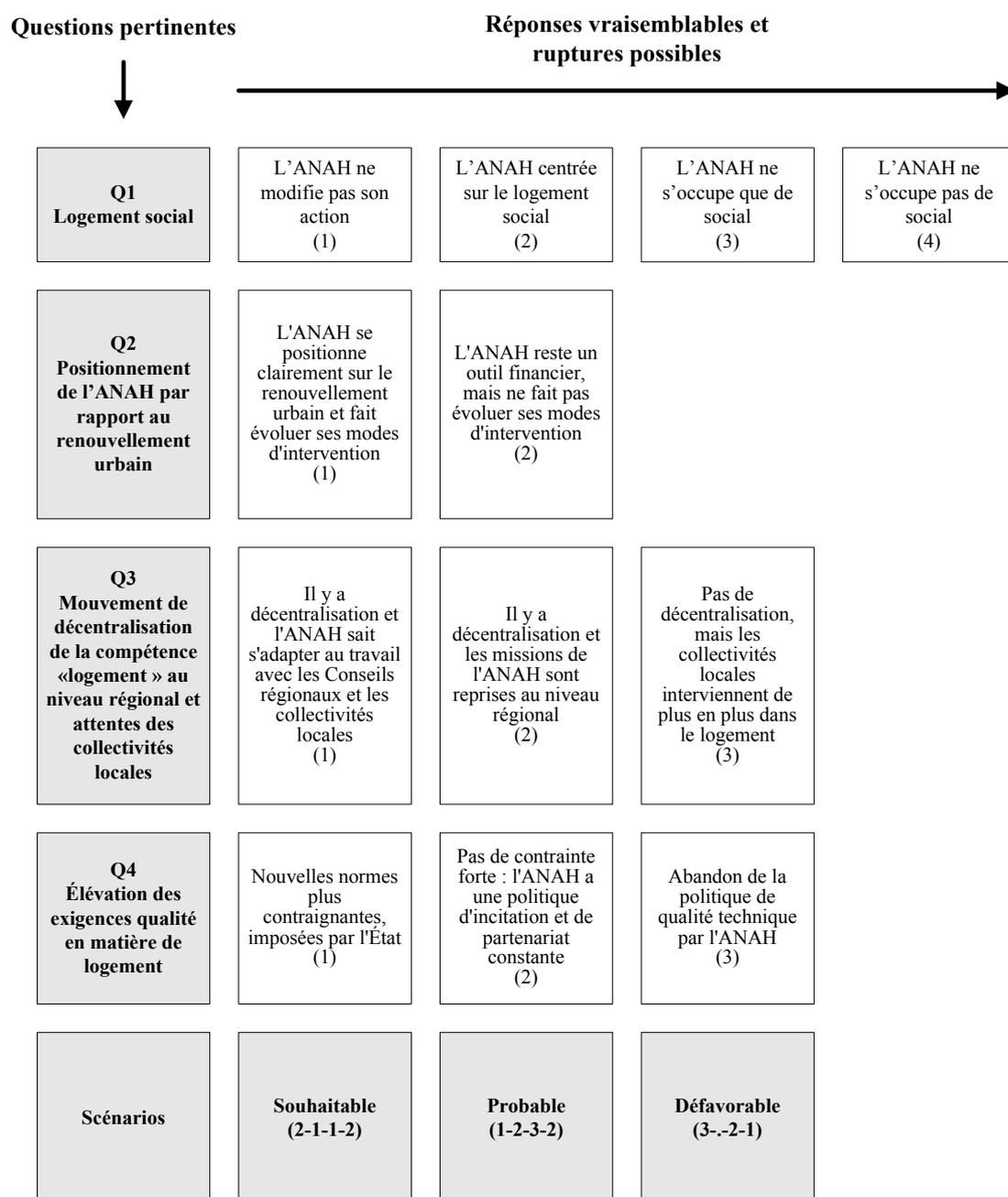


Figure 3 — Scénarios exploratoires

2.2 – Jeu des acteurs de l’habitat

Tous les acteurs n'ont pas les mêmes comportements stratégiques.

Pour anticiper les évolutions et préparer les conduites à suivre, il était important pour l'ANAH de décrypter les mécanismes de jeu des acteurs et de comprendre les influences stratégiques entre eux, leurs rapports de force et leurs positions vis-à-vis des objectifs associés aux enjeux.

La réalisation de ce travail a fait l’objet d’un deuxième atelier.

Facteurs de changement et d’inertie

Le jeu des acteurs s’apprécie par rapport à des enjeux issus de facteurs de changement et d’inertie.

Dans un premier temps, 21 facteurs de changement et 14 facteurs d’inertie ont été identifiés (*cf.* annexe 3).

Ces facteurs ont ensuite été évalués en fonction de leur importance pour l’avenir de l’ANAH. Après différents regroupements, 12 facteurs principaux ont été distingués (classés par ordre décroissant d’importance) :

- la décentralisation des politiques de l’habitat,
- les politiques de renouvellement urbain,
- le potentiel de réhabilitation et la population destinataire,
- l’insuffisance de la structure actuelle de l’ANAH pour répondre à ses ambitions,
- les nouvelles exigences en matière de qualité,
- l’évolution de la clientèle de l’ANAH (loi SRU, PAH, institutionnels),
- le passage pour l’Agence d’une « logique de guichet » à une « politique de projets »,
- la montée en puissance de nouveaux acteurs (Europe, collectivités locales, instituts),
- l’avènement de la « Grande ANAH »,
- la nécessité pour l’ANAH de redéfinir sa légitimité,
- l’affaiblissement de la tutelle ANAH (disparition des DDE),
- l’insuffisante lisibilité et transparence des aides.

Compte tenu de leur importance et leur degré de maîtrise par l’Agence, 6 de ces facteurs constituent des enjeux majeurs (*cf.* figure 4).

10 acteurs et 8 objectifs stratégiques

Les acteurs impliqués sur les principaux enjeux sont apparus être au nombre de 10 : l’Europe, les pouvoirs politiques nationaux, l’Etat et les administrations, les collectivités territoriales, la Direction de l’ANAH, le Réseau de l’ANAH, l’ANAH locale, les partenaires institutionnels et techniques de l’ANAH, les propriétaires, et les groupes/animateurs.

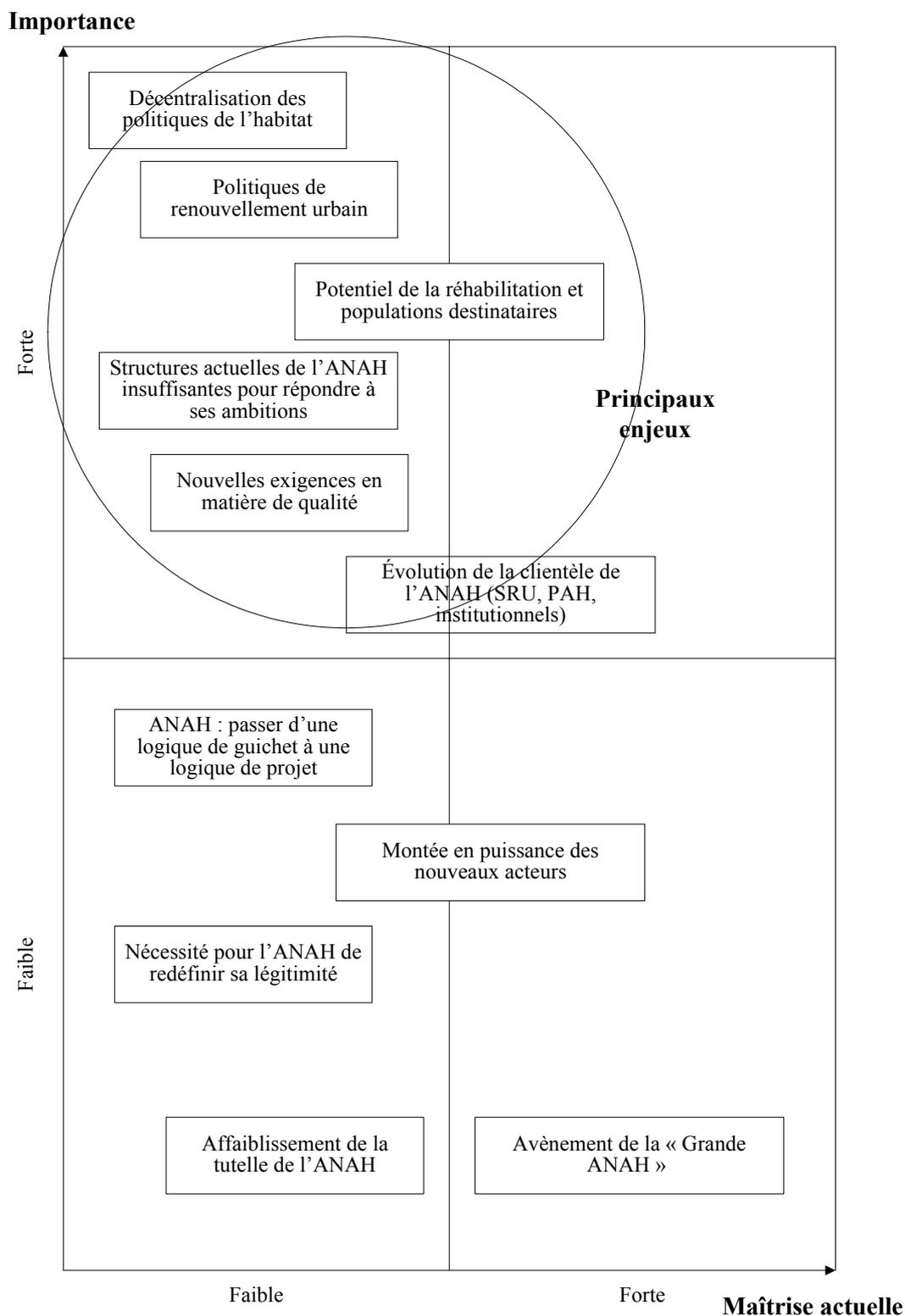


Figure 4 — Les enjeux de l'ANAH à l'horizon 2010 (atelier 2)

A partir des enjeux critiques correspondant aux facteurs de changement importants et mal maîtrisés par l'ANAH, 8 objectifs stratégiques ont été formulés :

- le transfert des compétences et des moyens du niveau national vers le niveau local,
- l’harmonisation et le cadrage de la politique nationale de l’Agence,
- la mise en place des politiques locales et des projets,
- la maîtrise de la gestion du personnel de l’ANAH,
- l’amélioration de la lisibilité de la réglementation,
- le repositionnement du réseau et de ses missions,
- l’affirmation de l’identité des délégations de l’ANAH,
- la reconnaissance de l’Agence en tant qu’acteur des politiques locales.

Les rapports de force entre acteurs

L’évaluation des influences directes entre les acteurs permet d’établir une « cartographie » des rapports de force existants (cf. figure 5).

Il existe 5 niveaux d’influence, notés de 0 à 4, selon le degré de remise en cause potentielle d’un acteur par un autre :

- l’acteur A_i n’a aucune influence sur l’acteur A_j (0),
- l’acteur A_i peut remettre en cause les processus opératoires de l’acteur A_j (1),
- l’acteur A_i peut remettre en cause les projets de l’acteur A_j (2),
- l’acteur A_i peut remettre en cause les missions de l’acteur A_j (3),
- l’acteur A_i peut remettre en cause l’existence de l’acteur A_j (4).

Influence directe de		sur									
		A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9	A10
A1	Europe		3	3	2	2	0	0	2	1	1
A2	Pouvoirs politiques	3		4	4	4	4	4	3	4	3
A3	Etat et administrations	2	1		2	3	3	3	3	2	2
A4	Collectivités territoriales	1	3	2		2	2	2	1	3	3
A5	ANAH Direction	1	2	2	2		4	4	2	3	3
A6	ANAH Réseau	0	0	0	2	2		2	2	2	2
A7	ANAH locale	0	0	1	2	2	2		2	2	2
A8	Partenaires institutionnels et techniques	2	2	2	2	2	2	2		2	2
A9	Propriétaires	1	2	3	2	4	0	2	1		3
A10	Groupeurs/Animateurs	0	2	1	2	3	0	3	1	2	

Figure 5 — Les influences directes entre acteurs

On peut ainsi constater que les pouvoirs publics ont disposé d'un rapport de force global très important, étant susceptible de remettre en cause l'existence de la majorité des acteurs situés dans l'environnement de l'ANAH, y compris l'Agence elle-même. De la même manière, administration, Etat et direction de l'ANAH disposent d'une influence globalement élevée.

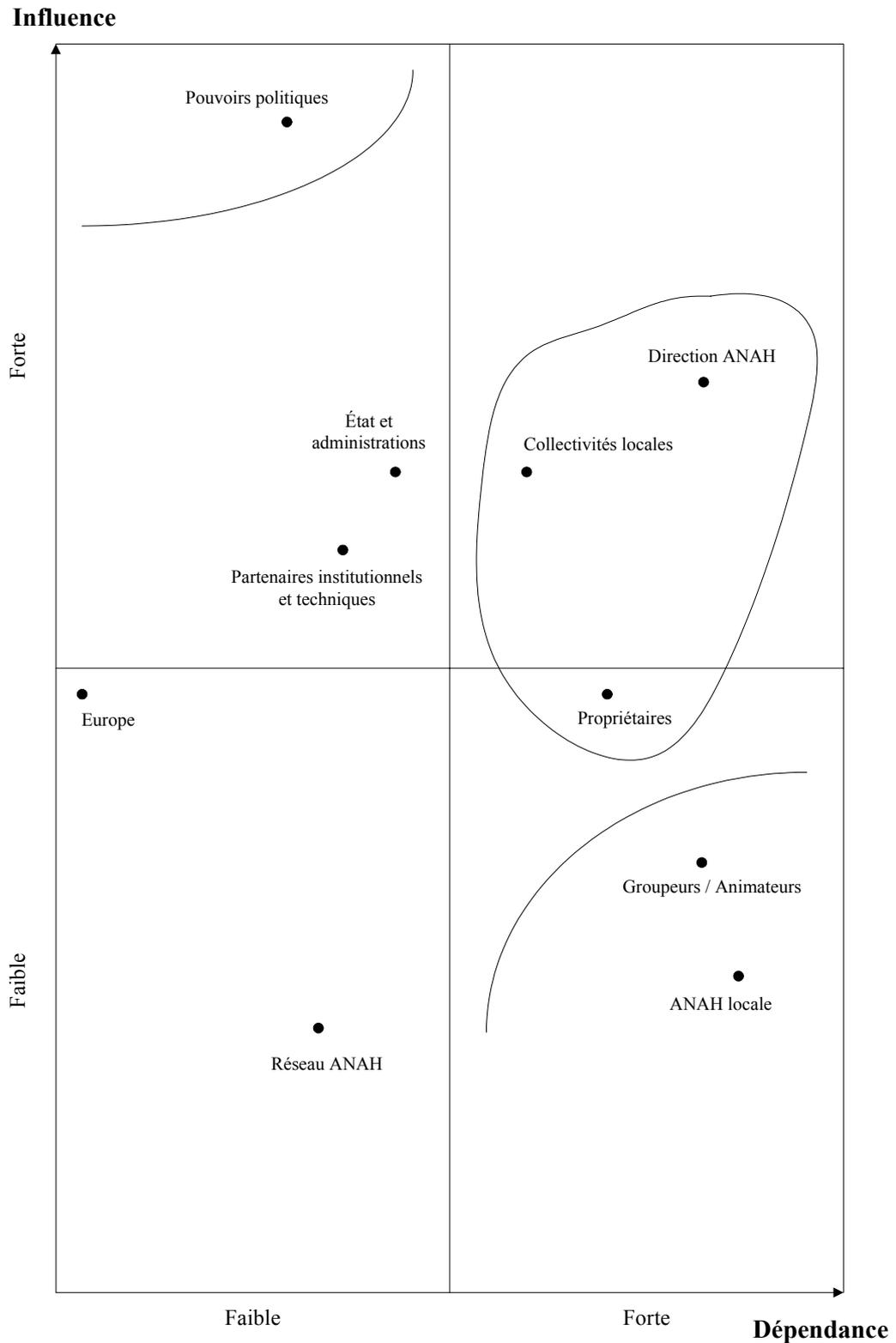


Figure 6 — Les rapports de force entre acteurs

Plus un acteur est influent, plus son rapport de force est élevé. A contrario, plus il est dépendant, plus son rapport de force est faible. Ces rapports peuvent ainsi être visualisés sur un plan « influence/dépendance » (cf. figure 6).

L'analyse de ces rapports de force permet de constituer trois groupes d'acteurs selon que leur influence globale respective est élevée, moyenne ou faible.

Le groupe des rapports de force élevés comprend les pouvoirs politiques, l'Europe, l'Etat et les administrations, ainsi que les partenaires institutionnels et techniques. Celui des rapports de force moyens est composé des collectivités territoriales, de la direction de l'ANAH et des propriétaires. Enfin, le groupe à faible rapport de force comprend le réseau de l'ANAH, l'ANAH locale et les groupeurs/animateurs.

Quelles sont les marges de manœuvre ?

Trois objectifs ont été sélectionnés parmi les objectifs stratégiques (cf. *infra*) pour permettre une analyse du jeu des acteurs et une détermination de la marge de manœuvre de l'ANAH par rapport à la poursuite de ces objectifs.

		Objectifs			
		O1	O2	O3	
Acteurs	A1	Europe	+3	0	+3
	A2	Pouvoirs politiques	+3	0	+3
	A3	Etat et administrations	-3	-3	-3
	A4	Collectivités territoriales	+4	+3	+3
	A5	ANAH Direction	+4	+4	+4
	A6	ANAH Réseau	+4	+4	+4
	A7	ANAH Locale	+4	+4	+4
	A8	Partenaires institutionnels et techniques	+3	+2	+3
	A9	Propriétaires	0	+2	+2
	A10	Groupeurs/Animateurs	-3	-2	-2
Taux d'implication des acteurs		78%	60%	78%	
Taux de conflictualité		24%	26%	19%	

Figure 7 — Positions des acteurs par rapport aux objectifs stratégiques

Ces objectifs sont :

- le transfert des compétences et des moyens du niveau national vers le niveau local (O1),
- la maîtrise de la gestion du personnel de l'Agence (O2),
- la reconnaissance de l'ANAH en tant qu'acteur des politiques locales (O3).

La position des acteurs sur ces objectifs stratégiques s'est effectuée en deux temps.

Tout d'abord, il s'est agi de constater, pour chaque acteur, l'accord (+), le désaccord (-) ou l'indifférence (0) par rapport à l'objectif concerné.

Dans un second temps, l'intensité de l'accord ou du désaccord a été quantifiée selon une échelle à 4 niveaux, notés de 1 à 4, selon que l'objectif remet en cause (-) ou conforte (+) les processus opérationnels (-1 ou +1) de l'acteur, ses projets (-2 ou +2), ses missions (-3 ou +3) ou son existence (-4 ou +4).

L'analyse de la position des acteurs (*cf.* figure 7) amène les remarques suivantes :

- les trois objectifs stratégiques sont globalement impliquant (peu d'acteurs y sont indifférents, ils impactent plus les acteurs en terme de missions et d'existence que de projets ou de processus opérationnels),
- le degré de conflictualité (le poids des désaccords par rapports aux accords) de chaque objectif est relativement faible.

L'Agence dispose donc d'une bonne marge de manœuvre pour la réalisation de ces objectifs.

2.3 – Des idées reçues aux idées d'action

Une idée reçue, qu'elle soit fondée ou non, est généralement admise sans qu'il soit nécessaire de l'argumenter ou de la justifier.

Faire un inventaire des idées reçues circulant sur l'ANAH et son avenir, sur ses activités, ses valeurs, et les relations avec ses clients, avait pour intérêt de lancer une approche s'inscrivant dans un registre plus « perceptuel » permettant de révéler les « croyances » et les « non dits » qui façonnent les attitudes et les stratégies des acteurs.

Qu'elles soient fondées ou non, l'analyse des idées reçues permet de préciser les conséquences de leur existence. Cette analyse est riche d'enseignements car elle aide à imaginer des idées d'action à mettre en place pour valoriser ou pour lutter contre les idées reçues les plus importantes.

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 »,
- « l'ANAH, ce n'est pas beaucoup, même pas ce qui est annoncé »,
- « l'ANAH a perdu ses compétences techniques ».

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, 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 ».

2.4 – 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.

La situation actuelle

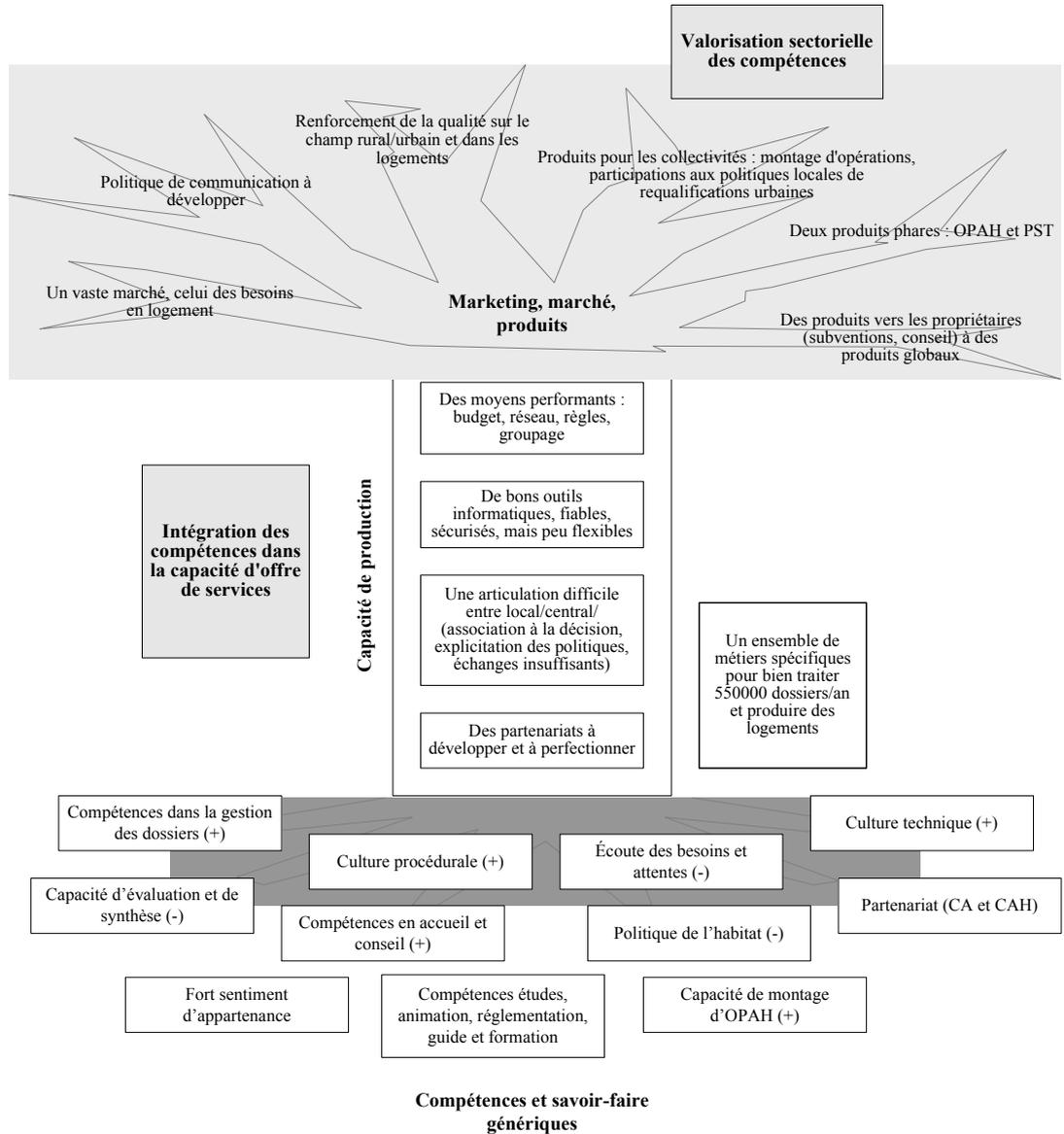


Figure 8 — Arbre des compétences actuelles de l'ANAH

La situation future

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.

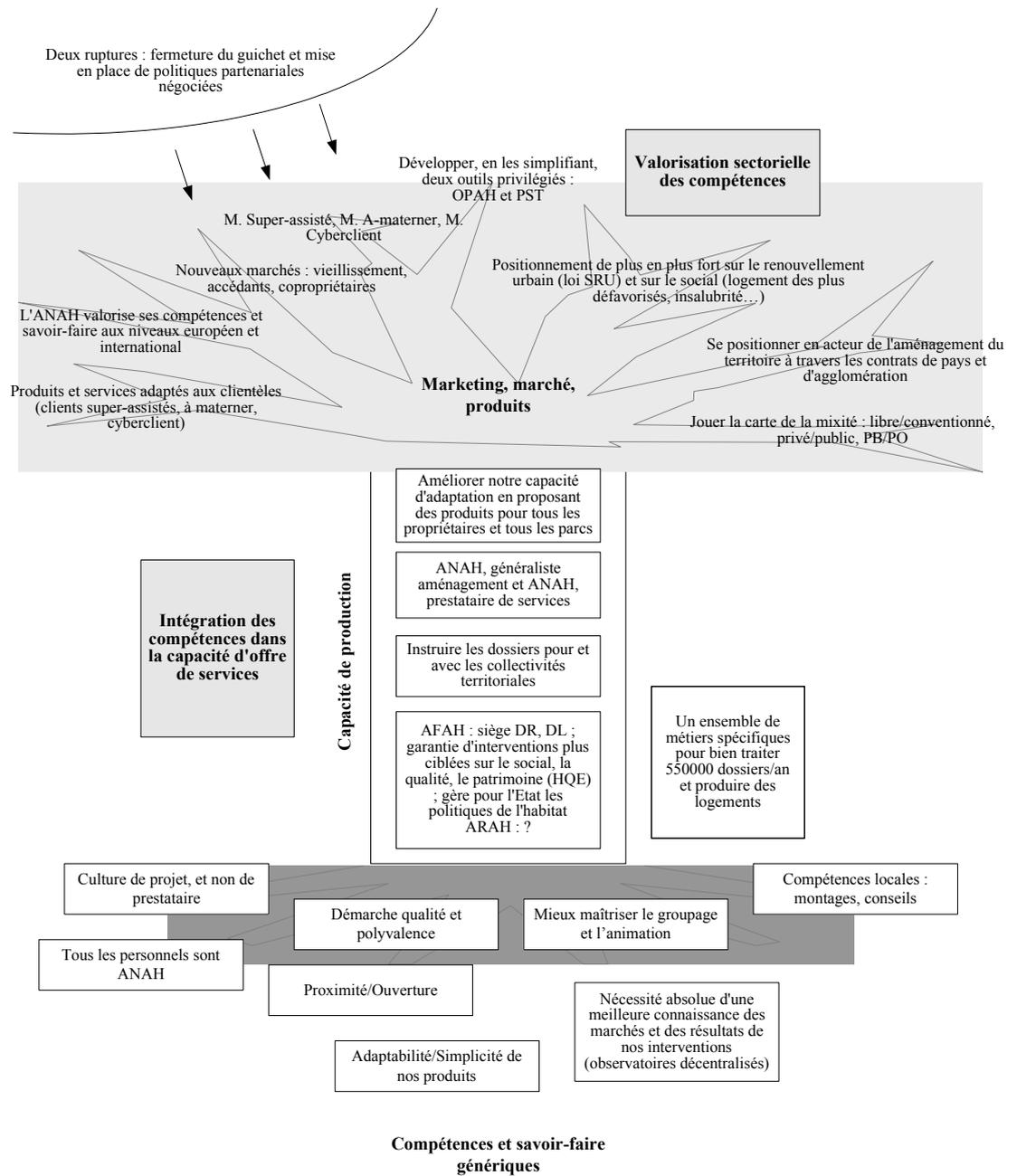


Figure 9 — Arbre des compétences futures de l'ANAH

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 9) 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.

2.5 – 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.

6 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).

6 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 explicitées	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 10 — 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 11 — Moyens par objectif

3 – De la stratégie à l'organisation

La démarche mise en place par le Comité de Direction de l'Agence pour préparer l'avenir de la « Grande ANAH » a été initiée lors du séminaire de Melun, en mars 2001. Ce séminaire, animé par Michel Godet et une équipe de consultants du GERPA, aura permis aux participants de recourir aux différents outils de la prospective pour aborder les multiples facettes de l'ANAH et de son environnement. Il s'inscrivait aussi dans une démarche de management participatif s'attachant à construire et à structurer un langage commun et à donner un sens à l'action.

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, dont les principaux résultats sont présentés ci-après.

3.1 – Scénarios d'environnement

La montée de la complexité, l'accélération des évolutions et l'ampleur des changements qui s'opèrent dans le domaine de l'habitat, ont conduit l'ANAH à relever un nouveau défi : celui du renforcement de sa capacité à anticiper l'environnement (géopolitique, économique, concurrentiel, social, réglementaire...) et à décrypter son contexte d'intervention pour innover et agir avec discernement.

La prospective n'est pas un exercice de prédiction, mais un outil de management et d'aide à la décision ayant pour but de donner un sens à l'action, à savoir une direction et une signification.

Avant de prendre des décisions, l'ANAH s'est assurée de bien avoir exploré les futurs possibles, l'image du futur souhaité ou « vision proactive », agissant en effet sur les décisions stratégiques du présent.

Composantes de l'environnement

La démarche entreprise a consisté à décomposer l'environnement externe de l'ANAH en six composantes principales.

La notion de qualité de l'habitat

Rétrospectivement, il n'existait pas de réglementation précise en matière de réhabilitation. Par la suite, des politiques relatives aux économies d'énergie et à la lutte contre l'effet de serre ont été mises en place.

Plusieurs tendances lourdes peuvent ainsi être dégagées correspondant à une forte demande des pouvoirs publics, voire du public :

- développement durable (matières premières, recyclage, ...),
- logement et santé,
- logement et sécurité,
- amélioration acoustique des logements,
- lutte contre l'effet de serre.

Le présent est caractérisé par plusieurs aspects :

- la qualité des opérations est à l'ordre du jour,
- l'harmonisation européenne des réglementations techniques,
- la demande du grand public pour des logements sains et sûrs,
- l'important différentiel qualité entre neuf et réhabilitation,
- l'existence d'un contrôle ANAH de la qualité des logements (3 éléments de confort + règles hygiénistes RSD, NMH + dispositifs spécifiques sur chauffage électrique et économies d'énergie).

Dans ce contexte, plusieurs faits porteurs d'avenir, ruptures possibles ou opportunités, ont été identifiés :

- l'Europe est porteuse d'une demande de qualité accrue (saturnisme hydrique),
- la loi SRU (logement décent),
- le carnet d'entretien des copropriétés.
- un moment très favorable pour redéfinir une culture technique de la réhabilitation.

Plusieurs freins ou menaces ont également été mis en avant :

- les coûts,
- la contradiction entre volonté forte de réhabiliter et le manque d'outil d'analyse de la qualité,
- le contexte difficile,
- une phase de latence suit une phase active en matière de qualité (retour en arrière ?),
- les acteurs techniques de terrain sont « à la traîne »,
- la qualité ne se porte que sur le neuf,
- le conflit entre « progressifs », porteurs d'une volonté de qualité, et « conservateurs ».

L'ensemble de ces données a conduit à élaborer pour cette composante de l'environnement de l'ANAH quatre hypothèses contrastées :

- la pression de la demande de qualité (pouvoirs publics et publics) reste constante avec mesure au coup par coup,

- les pouvoirs publics rattrapent leur retard en mettant en place des outils de diagnostic et de certification,
- la qualité est prise en charge par les professionnels du bâtiment,
- l'ANAH répond à la pression croissante de demande de qualité du logement et de la qualité de vie de son occupant et met en place des dispositifs d'accompagnement plus performants.

L'action sociale en matière de logement

Rétrospectivement, la réhabilitation du parc privé apparaît comme politique publique dans les années 70. Les aides directes sont destinées à la production d'un parc social privé de droit. Il s'agit d'aides à la pierre et d'aides à la personne.

Plusieurs tendances lourdes peuvent ainsi être dégagées :

- les pouvoirs publics souhaitent aller plus loin en éradiquant le logement indigne, l'insalubrité, tout en prônant le logement décent,
- la loi SRU responsabilise fortement les collectivités locales par rapport au logement social,
- le recyclage est rendu possible pour les bâtiments non conçus pour du logement.

Le présent est caractérisé par plusieurs aspects :

- la loi SRU (article 55) insiste sur le rôle du parc de logements à loyers maîtrisés et sur leur localisation,
- le parc privé à loyers maîtrisés joue un rôle significatif à côté du parc social dont la production est insuffisante,
- la puissance publique perpétue son rôle en matière de logement social public et privé,
- le rôle social accru de l'Agence par la prise en charge de la PAH.

Plusieurs freins ou menaces ont été mis en avant :

- la prééminence forte de l'Etat sur le logement social,
- le cloisonnement du jeu d'acteurs (observatoires du logement),
- l'insuffisance de production de logements sociaux,
- le manque d'évaluation comparative des différents parcs et de leur rôle.

L'ensemble de ces données a conduit à élaborer pour cette composante de l'environnement de l'ANAH six hypothèses contrastées, justifiées par le rôle exact joué par les pouvoirs publics et la volonté proactive ou non de l'ANAH :

- l'abandon de toute politique publique sur le parc social, voire toute aide directe à des propriétaires privés,
- le recentrage du rôle social de l'habitat collectif sur le seul secteur public (seul est aidé le parc privé des propriétaires occupants les plus modestes),

- le maintien par les pouvoirs publics de leur action sur le logement social, réduisant ainsi les missions de l'Agence, qui se spécialise dans le parc des propriétaires occupants les plus modestes,
- la dynamisation du rôle des partenaires et institutionnels privés pour développer un parc social privé, l'ANAH se positionnant dans ce contexte,
- le reformatage des acteurs publics, notamment en favorisant les décroissements (entre HLM et privé par exemple). Hypothèse très favorable à l'Agence qui le défend (professionnalisation des MO qui sont ses clients),
- le parc privé est appelé à jouer un rôle social majeur en développant une action en propre (conventionnellement ANAH, politique systématique avec les institutionnels). Hypothèse dynamique pour l'ANAH,
- le retrait de l'Etat, la redéfinition des jeux d'acteurs, la décentralisation des politiques du logement, le rôle accru des collectivités locales (transfert de financement vers les CG). Dans cette hypothèse, l'ANAH est décentralisée au niveau régional avec mutualisation possible au niveau central.

L'aménagement du territoire

Rétrospectivement, les OPAH ont été créées en 1977 (opération Etat/ANAH/collectivités territoriales) pour réhabiliter le parc privé. La PST a été formalisée en 1990 (lien contractuel avec collectivités locales). La décentralisation est enclenchée avec un poids croissant des collectivités territoriales en matière de logement.

Le présent est caractérisé par plusieurs aspects :

- l'ANAH a appris à contractualiser avec l'Etat et certaines collectivités territoriales (communes, EPCI). Une question subsiste : est-elle assez moteur dans le montage des OPAH et PST ?
- l'ANAH sait s'adapter à des contextes économiques différents et moduler ses aides à l'évolution des contextes permanents ou circonstanciels.

Dans ce contexte, plusieurs faits porteurs d'avenir, ruptures possibles ou opportunités, ont été identifiés :

- la LOADDT, qui institue les communautés d'agglomération, charges de pays, renforce les missions des collectivités territoriales sur le logement (subvention),
- l'Europe qui est de plus en plus présente en matière de politique de l'habitat (aides allouées aux Régions).

Ainsi que quelques tendances à long terme :

- la relance encore plus forte de la décentralisation et la réforme législative d'ensemble du dispositif de décentralisation (cf. rapport

Mauroy) avec des transferts accrus aux collectivités territoriales (aides au logement « territorialisables »),

- la réduction du nombre des communes (36 000) à un nombre plus restreint de regroupements (changement radical).

L'ensemble de ces données a conduit d'élaborer pour cette composante de l'environnement de l'ANAH trois hypothèses contrastées :

- l'Etat garde la compétence sur l'habitat et ne transfère aucune compétence (pour l'Agence, c'est le statu quo).
- une nouvelle répartition des rôles entre Etat et Régions, impliquant pour l'Agence la nécessité de renforcer sa propre déconcentration,
- le retrait plus ou moins total de l'Etat sur le logement avec transfert des compétences habitat dû à un renforcement de la décentralisation, impliquant pour l'Agence une décentralisation complète, l'abandon de l'appui sur les DDE, avec transfert pur et simple de ses compétences aux Régions, ou une amorce de politiques opérationnelles spécifiques (ODAH, ORAH) pour compenser l'absence progressive de l'Etat. Dans ce cadre, il est nécessaire de réfléchir à de nouveaux partenariats et à un reformatage des services de l'Etat.

Le renouvellement urbain et les politiques de la ville

De 1970 à aujourd'hui, la réhabilitation a été reconnue et des outils opérationnels (ANAH, OPAH, ...) ont été élaborés. La construction-réhabilitation du tissu urbain s'appuie sur des outils de gestion du foncier (POS, SDAU). La décentralisation a transféré aux communes et à leurs groupements des compétences accrues en urbanisme.

Le cadre institutionnel a été et va être à nouveau profondément renouvelé, constituant ainsi des faits porteurs d'avenir :

- la LOADDT et la loi Chevènement proposent une réorganisation intercommunale profonde (agglomération, pays), basée sur l'idée de développement durable et un partenariat optimisé,
- la loi SRU instrumente le concept de la politique de renouvellement urbain, améliore les démarches de planification de l'espace (SCOT, PLU), précise les dispositifs opérationnels (copropriété, insalubrité, habitat décent), rend obligatoire la mise en œuvre de la solidarité (en matière de logements à loyer contrôlé) et renforce le rôle de l'ANAH,
- de nouvelles politiques contractuelles sont mises en place : contrats de ville, contrat de plan, charte de pays, GPV, ORU.

Sur ces bases, plusieurs tendances lourdes ont été identifiées :

- un phénomène de décentralisation/déconcentration qui se renforce dans le temps de manière irréversible,

- des évolutions contrastées du devenir et en fonction des services de l'Etat, passant d'un rôle régalién renforcé à un rôle d'impulseur auprès des collectivités locales en matière d'habitat,
- le rôle futur des départements et régions au regard de la politique de l'habitat,
- le renforcement des politiques de la ville sur le traitement des dysfonctionnements urbains, qui se manifeste par une redéfinition des partenariats et du rôle des acteurs, remettant en cause les politiques laxistes (refus de l'étalement urbain, requalification active des quartiers dévalorisés, renforcement des politiques et des solidarités sociales).

Il ressort de ces éléments, deux hypothèses contrastées pour l'ANAH face à cette composante environnementale :

- L'ANAH apparaît comme un partenaire « passif » dans ce grand bouleversement urbain, en répondant « ad minimum » à des demandes spécifiques pour les montages financiers,
- L'ANAH est en position réactive et proactive, et se met en position d'avoir un rôle dynamique en devenant l'acteur majeur du logement privé.

Les aides à la pierre, les aides à la personne et la fiscalité

L'ANAH a été créée sur le principe d'une mutuelle à l'intention d'une masse de petits propriétaires. Un prélèvement fiscal a été budgétisé en 1994 et reversé à l'Agence. La fusion ANAH-PAH a transformé l'ANAH en opérateur unique de subvention du parc privé.

Actuellement, le système cumule aides à la pierre et défiscalisation pour le propriétaire, ainsi qu'aides à la personne pour les locataires. Ce système fonctionne dans un contexte de diminution de la pression fiscale et d'une grande dispersion de la propriété du parc locatif.

Parallèlement, plusieurs faits porteurs d'avenir et tendances lourdes ressortent :

- la baisse de la TVA (à 5,5 %) sur les travaux de réhabilitation donne un poids accru à la défiscalisation,
- la loi SRU fait pratiquement disparaître le principe mutualiste initial de l'Agence,
- des coupes budgétaires pourraient diminuer les effets des aides à la pierre,
- en Europe, qui joue un rôle croissant dans les politiques nationales d'aides au logement, on assiste au recul des crédits alloués, à la suprématie des aides personnelles, à l'accentuation des incitations

fiscales et au recentrage en faveur des aides aux populations les plus modestes.

En outre, selon le contexte économique, il est possible d'envisager une rupture dans le rôle respectif attribué aux 3 types d'aides à la réhabilitation.

La prise en compte de l'ensemble de ces éléments a permis d'aboutir à la formulation des quatre hypothèses contrastées suivantes :

- la baisse de la pression fiscale et l'emploi d'aides décidées à un autre échelon que celui de l'Etat (hypothèse pessimiste),
- la remise à plat et des corrections en profondeur dans la répartition des 3 types d'aides possibles (aides à la pierre, à la personne et défiscalisation incitative). Dans cette hypothèse, le rôle de l'Agence est fondamentalement à reconsidérer, mais elle paraît peu probable compte tenu de la loi SRU,
- le système actuel est maintenu, corrigé à la marge vers un meilleur ciblage des aides (hypothèse tendancielle),
- le système d'aides à la pierre est perpétué, dans le cadre de la loi SRU, avec une démarche active pour fédérer l'action des propriétaires privés, les aider à se constituer comme des professionnels du logement, au sein d'un système articulant aides à la pierre, fiscalité, prêts, ...

L'évolution de la notion de service public

L'ANAH est un service public répondant à une logique de guichet (mise à disposition de services + intendance). Les subventions sont attribuées à un public de propriétaires privés nombreux et non professionnels.

Par le biais de groupeurs et d'animateurs d'actions opérationnelles ou en direct, des dossiers remontent et sont traités par les délégations locales et les CAH.

Des actions expérimentales sont en cours : par exemple, en Ile-de-France, l'évaluation du parc immobilier et le recensement des propriétaires institutionnels mobilisables pour produire du logement à loyer maîtrisé dans des immeubles à recycler. De plus, la société est demandeur de qualité et de simplicité des rapports administrés/puissance publique.

Deux freins ont cependant été recensés : le manque de moyens dans les DDE et les « 35 heures ».

A partir de ces éléments, quatre hypothèses contrastées ont été produites :

- la notion de service public s'efface peu à peu, laissant la place à des initiatives privées,
- l'ANAH garde ses missions actuelles, mais ne fait pas d'effort particulier pour s'adapter aux besoins et attentes du public, au risque d'une

déconnexion croissante : elle ne change pas son fonctionnement de guichet (hypothèse tendancielle),

- l'Agence fait des efforts réels d'adaptation aux besoins des usagers ; elle cherche à développer une logique de portage de projets vers sa clientèle en constituant le réseau partenarial nécessaire, et ce, de façon dynamique et permanente pour répondre à ces attentes nouvelles,
- l'Agence cherche à être la clé d'un dispositif de services, et un guichet unique pour ses clients, dans un contexte général dans lequel les services de l'Etat sont en retrait de la scène opérationnelle et où les nouveaux acteurs du renouvellement urbain (agglomération, pays, ...) auront besoin d'un partenaire à l'efficacité reconnue et au fonctionnement efficace et rapide.

Trois scénarios

La combinaison de ces hypothèses a permis de faire apparaître trois scénarios principaux :

- un scénario redouté : l'ANAH n'a pas de grand projet d'entreprise, fédérateur, mais au contraire il y a presque autant de projets que d'agents. L'action n'est orientée ni en direction d'un objectif national clairement affiché, ni vers l'utilisateur dans un concept de client-roi,
- un scénario tendanciel : l'ANAH s'est définie un projet d'entreprise mais n'arrive pas à le rendre réellement fédérateur. Elle consomme des dotations, cherche à être reconnue, est assez près de certaines de ses réalisations et cultive un certain pouvoir. Chacun fait sien le projet d'entreprise de l'Agence et le met en œuvre avec enthousiasme, mais la difficulté à concevoir des outils et à mener à terme les réformes se traduit par des retards, des dysfonctionnements et des résultats partiels,
- un scénario souhaité : le nouveau contexte, avec des objectifs nationaux affirmés, constitue une opportunité pour définir un nouveau projet fédérateur et proactif (anticiper et provoquer les changements souhaités) et apparaître comme un service public exemplaire qui sera envié par d'autres administrations. Ce projet est parfaitement défini, partagé, approprié quant à son ambition (« la réhabilitation, c'est nous »), ses valeurs (inspirées par ce qui se fait de mieux dans le service public), sa déclinaison en objectifs stratégiques, sa cible (le propriétaire est un partenaire sur lequel l'Agence exerce une pression forte pour l'orienter vers ses priorités et l'aider à réaliser son projet).

3.2 – Quel habitat dans 10 ans ?

Indépendamment de l'élaboration de scénarios d'environnement, l'Agence s'est penchée sur les facteurs contextuels qui modèleraient l'habitat d'ici à 2010.

Les facteurs socio-démographiques, les structures de consommation et les modes de vie constituent un premier volet. Ils concernent plus particulièrement :

- la pyramide des âges,
- les catégories socioprofessionnelles,
- la taille et de la composition des ménages,
- les types d’habitat,
- l’urbanisation,
- les modes de vie et de consommation.

Dans ce domaine, les tendances lourdes, qui sont en fait des ruptures douces et longues, sont l’existence de davantage de gens âgés et moins de jeunes, l’allongement de la jeunesse, la séparation des effets d’âge et de génération et la diminution de la taille des ménages.

Les facteurs socio-économiques doivent être intégrés :

- le niveau de vie basé sur la consommation des ménages,
- le taux de chômage,
- l’urbanisation et les modes d’urbanisation (l’urbain dense, le rural et les petites villes, le rural dispersé),
- le travail des femmes lié à la modification des styles et modes de vie en relation avec la pyramide des âges et la structure des ménages,
- la mobilité et les différentes formes de déplacement,
- les dépenses des ménages : les deux coefficients budgétaires qui s’appliquent à la dépense d’investissement pour l’acquisition d’un logement et aux dépenses de fonctionnement sont à regarder de très près,
- la féminisation de l’achat.

Les économistes ne donnent plus de données de cadrage au-delà de 2005, ce qui constitue une tendance lourde.

Les facteurs sociologiques et de société concernent plus particulièrement :

- la mondialisation : meilleure connaissance des consommateurs sur ce qui se passe à l’étranger. L’existence de pouvoirs transnationaux en Europe de plus en plus prégnante (notamment sur la réglementation sur l’environnement et la pollution),
- les médias : sélection et amplification des informations, création de courants, d’effets de mode, de prise de conscience, ont des effets de plus en plus importants sur l’habitat,
- la féminisation de la société (croissance des valeurs féminines),

- l’augmentation des temps de loisirs et diversification des modes d’emploi de ces temps,
- l’exclusion sociale (société à deux vitesses, précarité de l’emploi et des revenus) qui joue sur la segmentation des consommateurs,
- l’agressivité urbaine (vols, vandalisme, exclusion, sans papiers),
- la valorisation de la famille et des enfants (moins d’enfants, mais qui sont plus choyés),
- les solidarités inter-générationnelles inversées (les vieux aident les jeunes), incitations fiscales pour favoriser un transfert vers les 25-35 ans,
- le facteur santé-environnement : phénomène d’opinion, sensibilité croissante à la pollution interne et externe, à l’écologie urbaine (tendances lourdes et durables chez les jeunes, les diplômés, les urbains). Conscience internationale croissante sur la thématique santé-environnement. Elargissement de la thématique environnementale : sécurité, bien-être, esthétique, respect de la vie, inégalités sociales.

Pour les facteurs socioculturels (phénomènes d’opinion, de modes), quant à eux, il est nécessaire de distinguer, l’opinion générale (le court terme), très subjective dans l’habitat, les attitudes et courants socioculturels (le moyen terme), les besoins individuels et les motivations fondamentales au niveau collectif (le long terme).

Les principaux doublés socioculturels ayant une influence sur l’habitat sont :

- l’hédonisme versus éthique sociale,
- l’affirmation de soi, consommation ostentatoire versus discrétion (très dépendant de la croissance économique et des difficultés sociales),
- la sécurité-risque (la sécurité est prégnante aujourd’hui),
- le besoin d’authenticité (valeur d’usage, valeur symbolique, appartenance à un quartier), besoin de nouveauté, sensibilité au progrès technique, besoin de rêver.

Les facteurs technologiques jouent également un rôle avec la domotique et les nouvelles technologies d’information et de communication (NTIC).

Les facteurs réglementaires et juridiques sont plus forts sur le court moyen terme que sur le long terme. A long terme, le droit est politique. Il traduit le type de société que les gens veulent.

Enfin, les facteurs d’offre et de concurrence prennent en compte :

- la concurrence par les écarts de coûts et donc de prix de vente,
- la concurrence par l’innovation et la qualité,

- la concurrence entre marché du neuf, rénovation et réhabilitation et le marché d'occasion, entre achat et location.

Globalement, les principales tendances concernent :

- les préoccupations environnementales,
- la surpopulation,
- la congestion,
- la réglementation (loi sur l'air),
- l'intercommunalité (charte de pays, contrat d'agglomération, PLU,...).

Synthèse des questions et des mutations décrites précédemment, les hypothèses sur l'évolution de l'habitat proposées ne sont pas exclusives les unes des autres ; elles doivent être appréhendées comme des points d'appuis pour une nouvelle réflexion pluridisciplinaire sur l'habitat de demain (*cf.* figure 12).

Hypothèses	Evolutions fortes	Sélection de produits représentatifs de ces évolutions
Vers un habitat propre ?	Contrôler sa consommation d'énergie, maîtriser les rejets, construire et décorer propre	Ecolabels de l'ADEME, récupération d'eaux usées
Vers un habitat filtre ?	Filtrer ce qui rentre dans la maison (bruit, eau, air), rechercher plus de sécurité, maîtriser son temps et pouvoir s'isoler des autres	Protection contre le bruit
Vers un habitat jardin ?	Besoins de nature, développement du jardinage, préserver son environnement	Autoproduction de légumes, terrasse, balcon, appartement végétalisé
Vers un habitat écran ?	Toujours plus de temps devant la télévision, arrivée des ordinateurs et de l'Internet dans les foyers, nouvelles formes de travail et de loisirs	Internet, "Home Theater", ordinateurs
Vers un habitat monde ?	Besoins d'évasion réelle ou virtuelle, mélanger des genres	Internet, aliments ethniques
Vers un habitat entreprise ?	Travail à domicile, toujours plus de temps et d'activités, vers de nouveaux services aux particuliers	Cyber-commerce, nouveaux services à domicile, soins et éducation à la maison
Vers un habitat précaire ?	Chômage, exclusion, pauvreté, nouvelles distributions, précarité et refus d'investir	Meubles démontables, troc, SEL (système d'échange local)
Vers un habitat modulable ?	Plus de travail et de loisirs à la maison, nouvelles structures familiales, nouvelles vocations des pièces	Garage "espace de liberté", jardin, cinquième pièce polyvalente, meubles évolutifs

Figure 12 — Hypothèses sur l'évolution de l'habitat (d'après François Bellanger)

Les évolutions de l'habitat et du secteur de la construction, qui furent et sont encore des domaines fortement marqués par les permanences, les continuités, l'inertie des structures, et la longue durée, avec des mutations ni très fortes, ni très rapides, ne peuvent évidemment plus être tenues à l'écart des dynamiques profondes de transformation de nos modes de vie, ouvrant ainsi un champ prometteur d'expérimentations collectives et individuelles de toutes sortes : techniques, architecturales, sociales.

Du coup la nécessité est grande pour les très nombreux acteurs impliqués (à commencer par les Institutions publiques – ANAH, CSTB, ADEME,...) de proposer des réponses aux besoins nouveaux qui sont déjà là sous forme de tendances sociétales lourdes ou de germes de changement, mais qui peinent à s'exprimer sous la forme de demandes explicites et solvables.

Si l'on veut cerner ce que pourraient être les modes d'habitation en agglomération dans 20 ans, il est nécessaire de s'intéresser aux aspirations résidentielles des populations et à l'offre résidentielle dans l'agglomération.

Les éléments qui, aujourd'hui, détermineront les aspirations résidentielles des années à venir sont :

- l'évolution socio-démographique,
- la structure des ménages qui émerge (décohabitation, recomposition familiale, double résidence),
- les nouvelles formes d'organisation du travail (le nomadisme, le travail à domicile, développement du temps libre),
- l'évolution du sentiment sécuritaire et des processus d'individuation (cocooning, NIMBY),
- la sensibilité environnementale (les exigences de vie saine, l'hygiène, la sécurité),
- l'offre d'équipement et de services (les nouvelles formes de commerce, les nouveaux loisirs, les nouveaux modes de déplacements, la solvabilité des ménages).

Les éléments qui, aujourd'hui, détermineront l'offre résidentielle de demain sont :

- les technologies et normes de construction (les normes d'urbanisme, le développement de la domotique),
- l'environnement juridique, fiscal et financier,
- la contrainte foncière, les normes environnementales,
- le projet urbain.

3.3 – De la stratégie à l'organisation

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 13), et les moyens associés (*cf.* figure 14).

3 objectifs stratégiques prioritaires

Trois principaux objectifs stratégiques ont été identifiés :

- anticiper l'articulation du niveau central et du niveau local de la « Grande ANAH » avec la nouvelle décentralisation et préparer la constitution de futurs « fonds régionaux » (FARIF),

- répondre à la demande croissante de qualité des logements à travers une offre opérationnelle et élargir le champ de la réhabilitation aux notions de « logements à vivre » et de qualité globale (développement durable, santé, ...),
- passer d'une logique de guichet à une logique de projets et mettre en place une gestion par objectifs.

8 sous objectifs

1) Adapter la politique de subventions et de primes en faveur des propriétaires

Dans le contexte de la loi SRU, qui fait pratiquement disparaître le principe mutualiste de l'ANAH, et d'une baisse de la TVA sur les travaux de réhabilitation, le système d'aides actuel sera maintenu. Toutefois, il sera corrigé vers un meilleur ciblage des aides et il sera activé pour fédérer l'action des propriétaires privés, les aider à se constituer comme des professionnels du logement, dans un système souple et réactif, articulante, en fonction du contexte économique, aides à la pierre, fiscalité, prêts spécifiques. La stratégie consistera à assurer une nouvelle légitimité à l'ANAH en modernisant le système d'aides :

- développer des acteurs institutionnels sur le parc privé, pour lutter contre la trop grande dispersion de la propriété du parc locatif,
- mettre en place une politique de portage de grands projets en matière de qualité ou de publics particuliers en réhabilitation,
- trouver le système le plus pertinent pour aider les propriétaires privés à réhabiliter et moderniser leur parc immobilier, crédits d'impôts, déductions fiscales, aides à l'ANAH plus ciblées sur populations modestes, repenser les aides pour jouer un rôle en terme de qualité.

En terme d'organisation, il s'agira de simplifier les procédures d'aides à la pierre et de gérer de façon plus performante les files d'attente.

2) Elargir les prestations de conseil auprès des propriétaires

L'Agence souhaiterait élargir ses prestations de conseil aux propriétaires occupants et bailleurs aux domaines suivants : fiscalité, droit des sociétés, finances, prestations techniques sur des thématiques porteuses d'avenir (développement durable, logement et santé, amélioration acoustique, lutte contre effet de serre et saturnisme).

Pour ce faire, la stratégie reposera sur deux points :

- élaborer une offre complète de packages en matière de conseil,
- développer en interne de nouvelles capacités et compétences en conseil, ou être capable de mobiliser le réseau de partenaires extérieurs pour répondre aux nouvelles attentes (sous l'impulsion de l'ANAH, les acteurs techniques ne doivent plus être à la traîne).

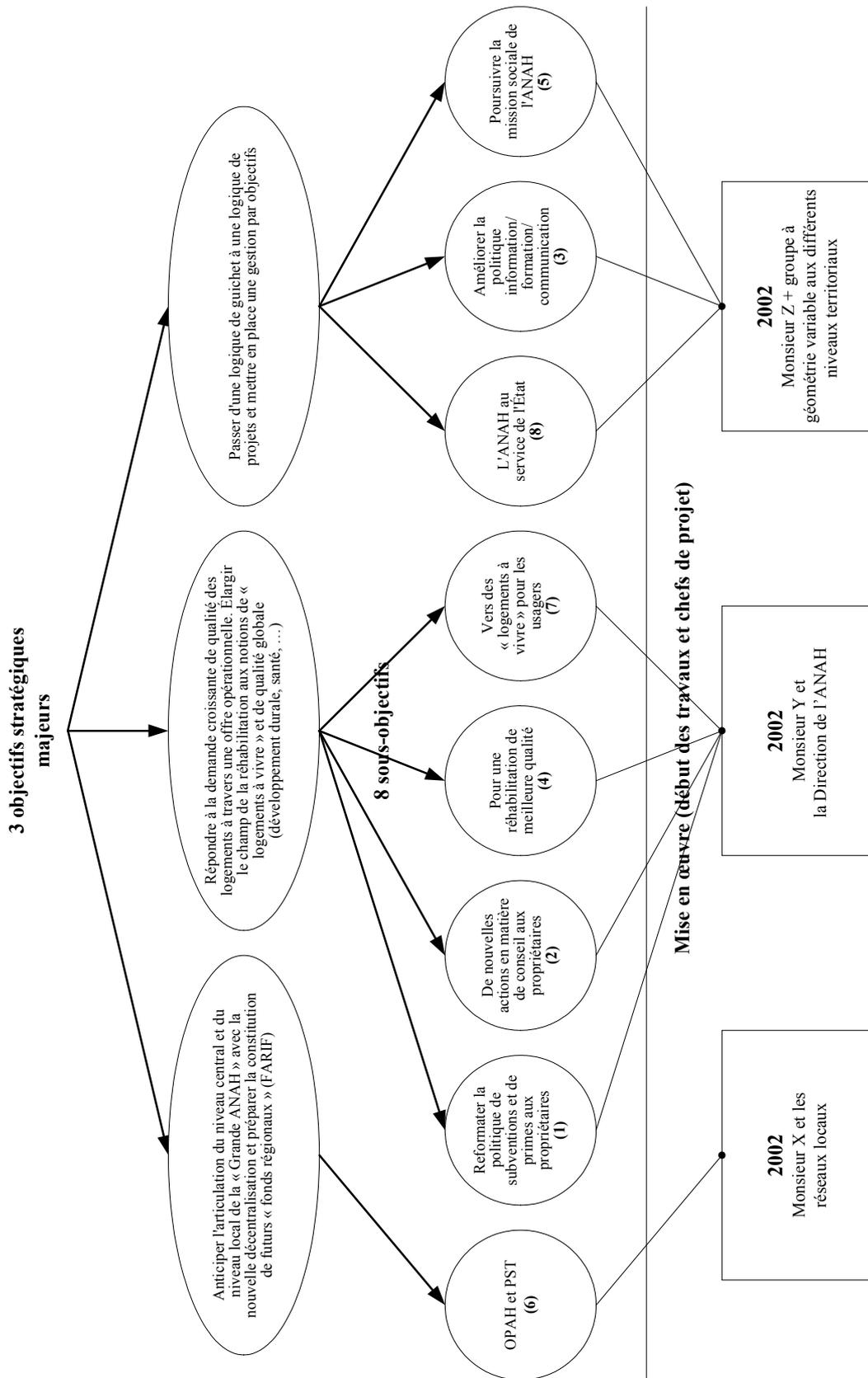


Figure 13 — Plan stratégique (objectifs)

En terme d'organisation, il s'agira de :

- nommer un responsable « conseil » et mettre en place la stratégie en la matière, suivi, évaluation, structuration du réseau partenarial,
- former les DL de l'ANAH aux nouvelles missions de conseil,
- et développer des actions d'information en direction des propriétaires occupants et bailleurs.

3) *Développer la politique d'information, de formation et de communication*

L'Agence souhaite sortir de « l'âge de la pierre informationnelle ».

La stratégie consistera à :

- informer, acculturer les propriétaires aux enjeux réels de la réhabilitation,
- faire connaître et optimiser l'utilisation des outils propres par l'ANAH,
- être un acteur à part entière et le plus en amont possible des processus décisionnels en matière de politique locale de l'habitat,
- répondre aux demandes de terrain de manière personnalisée et simplifiée.

En terme d'organisation, l'Agence développera avec le CNFPT des modules de formation sur l'habitat privé, ainsi qu'un Extranet accessible directement aux propriétaires et clients (consultation, simulation, suivi de données).

4) *Développer une politique de qualité*

La conception traditionnelle du confort étant maintenant dépassée, et dans un contexte actuel beaucoup plus favorable à la qualité des logements en dehors du neuf (Europe porteuse d'une demande accrue, loi SRU, attentes plus fortes du grand public pour un logement sain et sûr...), l'ANAH redéfinira sa culture technique de la réhabilitation et se positionnera très ouvertement, par la mise en place de nouveaux dispositifs d'accompagnement du côté des progressistes (porteurs d'une volonté de qualité) plutôt que des conservateurs.

La stratégie consistera à :

- proposer une offre globale aux clients de l'ANAH avec des niveaux de qualité prédéfinis (certification),
- développer des partenariats publics (ADEME, CSTB, ...) sur le thème de la qualité,
- réduire le différentiel qualité entre le neuf et la réhabilitation,
- lever la contradiction entre la volonté forte de réhabiliter et le manque d'outils d'analyse de la qualité,
- recentrer l'action de l'ANAH sur de nouvelles priorités techniques : parc insalubre, logements « indécents),

- réaliser de meilleures études préalables en vue d'actions opérationnelles sur la qualité de l'habitat,
- améliorer ou créer de nouveaux savoir-faire sur des thématiques porteuses d'avenir en matière de qualité de l'habitat (saturnisme, amiante, confort, ...).

En terme d'organisation, les points suivants seront pris en compte :

- être capable d'élaborer des diagnostics/prescriptions adaptés aux MO, puis de proposer des certifications thématiques après travaux,
- mettre au point une certification qualité pour les logements existants avec Qualitel, CSTB, ADEME, DGUHC, ...,
- mise en place d'un carnet d'entretien des copropriétés,
- accroître le contrôle ANAH sur la qualité des logements (3 éléments classiques de confort + règles hygiénistes RSD, NMH + dispositifs spécifiques sur chauffage électrique et économies d'énergie),
- conforter les partenariats techniques existants : EDF, GDF, Qualibat.

Une action qualité renforcée en matière de logement privé à moyen terme, passe par les points suivants :

- améliorer le savoir-faire pour analyser les problèmes à travers les études préalables d'actions opérationnelles,
- proposer un diagnostic/prescription adapté à des MO non professionnels,
- construire des certifications thématiques après travaux,
- développer des outils de communication pour le public,
- trouver des partenariats opérationnels : architectes, entreprises, organismes publics et privés travaillant sur la qualité,
- améliorer les systèmes d'aides à la qualité (primes, déplaçonnements),
- proposer une offre globale aux clients de l'ANAH (subvention + certificat de qualité des travaux) et elle définit elle-même les niveaux de qualité et commandite des actions opérationnelles ciblées : packages financiers, certification qualité.

5) *Poursuivre la mission sociale de l'ANAH*

Dans un contexte de reformatage des acteurs publics pour développer un parc social privé, l'ANAH poursuivra, voire amplifiera, son action sociale (logement insalubre, logement pour les plus défavorisés, mixité sociale, ...) et se substituera à l'Etat, lorsqu'il sera déficient (production insuffisante du parc social).

Dans un scénario encore plus dynamique⁵, l'ANAH développera sur le parc privé une action en propre (conventionnement, politique systématique avec les institutionnels).

La stratégie se basera sur les éléments suivants :

- en cas de retrait croissant de l'Etat, de redéfinition des jeux d'acteurs, d'une décentralisation accrue des politiques du logement, d'un rôle accru des collectivités locales, l'ANAH se décentralisera au niveau local,
- se porter garant de la dimension sociale dans la réhabilitation et en matière de renouvellement urbain (proposer de nouvelles initiatives en la matière),
- l'ANAH favorise les décloisonnements entre acteurs (entre HLM et privés),
- recyclage de bâtiments non conçus au départ pour le logement,
- l'ANAH favorise la professionnalisation des MO sociaux qui sont ses clients,
- rôle social accru de l'Agence par la prise en charge de la PAH.

En terme d'organisation, il s'agira :

- de réévaluer son offre spécifique pour mieux répondre aux besoins de terrain,
- de reformater son système incitatif,
- de proposer une PAH plus musclée et mieux ciblée avec réalisation de travaux suffisants pour un public à faible ressource,
- de redéfinir des aides de l'ANAH et de ses politiques prioritaires pour les bailleurs,
- de reformater les aides aux propriétaires occupants,
- de concevoir une démarche dynamique auprès des collectivités locales d'offre de ses produits sociaux,
- de mettre en œuvre des études-actions ciblées et partenariales,
- de mener une évaluation comparative des différents parcs de logements sociaux et de leur rôle.

⁵ D'une part, les pouvoirs publics souhaitent aller plus loin en éradiquant le logement indigne et l'insalubrité, tout en prônant le logement décent, d'autre part la loi SRU (loyers et localisation des logements à loyers maîtrisés) responsabilise plus fortement les collectivités territoriales par rapport au logement social.

6) *Développer une politique volontariste en matière d'OPAH et de PST*

L'ANAH souhaite être mieux reconnue par les collectivités territoriales. Elle veut anticiper les nouvelles formes et instruments de la décentralisation future (charte de Pays, contrats d'agglomération). Elle veut devenir un acteur clé de la réhabilitation privée auprès des collectivités locales. Dans ce sens, l'Agence devra renforcer sa propre déconcentration. La LOADDT renforcera les missions des collectivités territoriales sur le logement, et l'Europe est de plus en plus présente (aides allouées aux Régions) sur la politique de l'habitat.

Face à ce futur souhaitable, l'Agence basera sa stratégie sur les éléments suivants :

- développer une politique volontariste de contractualisation et de partenariat avec les collectivités territoriales et se positionner très en amont dans les processus décisionnels des politiques locales d'habitat. Cette politique s'articule en priorité sur le développement d'une approche plus globale articulée sur les montages des OPAH et des PST, et ce dans le cadre de programmes adaptés et impulsés en concertation étroite avec les collectivités locales,
- diversifier ses produits et les adapter aux nouveaux échelons territoriaux pertinents : Régions/agglomérations d'une part, Conseils Généraux/Pays d'autre part. Les aides au logement sont territorialisées,
- amorcer des politiques opérationnelles spécifiques (ODAH, ORAH) pour compenser l'absence progressive de l'Etat.

En terme d'organisation, il s'agira :

- d'anticiper la montée en puissance des collectivités locales pour contractualiser sur de nouvelles actions opérationnelles (en les reformatant au préalable), et de rattraper le retard en matière d'outils opérationnels ad hoc (interventions thématiques, techniques, sur des publics particuliers, tenant compte de la diversité des territoires et des partenaires locaux),
- de savoir marier les outils traditionnels de l'Agence avec les nouveaux contrats d'agglomération, de villes ou de pays,
- de garder une structure souple (délégations et Réseau) pour être capable de s'adapter grâce aux outils contractuels, de conserver une certaine autonomie d'action (CAH) tant en renforçant les structures (Réseau),
- de mieux informer, former et acculturer les élus aux enjeux réels de leur territoire en matière d'habitat et de réhabilitation (être capable de formuler des diagnostics prospectifs aux nouvelles échelles pertinentes du développement local),
- de renforcer le partenariat avec les associations d'élus (AMF,...) et leur personnel technique (agences d'urbanisme, ...),
- de faire porter les actions d'informations en priorité sur les élus locaux, les services de l'Etat (SGAR et les DDE).

7) *S'adapter aux nouveaux besoins des usages : de la qualité des logements à la qualité de vie des usagers*

L'Agence cherchera à être la clé de voûte d'un dispositif de services, et un guichet unique pour ses clients, dans un contexte général dans lequel les services de l'Etat seront en retrait de la scène opérationnelle et que les nouveaux acteurs du renouvellement urbain (agglomération, pays, ...) auront besoin d'un partenaire à l'efficacité reconnue et au fonctionnement fiable et rapide.

Dans le nouveau contexte généré par la loi SRU, l'ANAH se positionnera en acteur leader et proactif pour accompagner le passage de la qualité de l'habitat à la qualité de vie dans l'habitat (« logements à vivre »).

Face à ce futur souhaitable, l'Agence basera sa stratégie sur les éléments suivants :

- l'Agence fera des efforts réels d'adaptation aux besoins des usagers ; elle cherchera à développer une logique de portage de projets vers sa clientèle, en constituant le réseau partenarial nécessaire et ce, de façon dynamique et permanente pour répondre à ces attentes nouvelles,
- l'Agence s'inscrira dans une approche qualitative de la ville et rendra opérationnel à son niveau le concept de développement durable (l'ANAH reprend à son compte des thématiques liées à l'environnement interne et externe des logements, à la sécurité, ...).

En terme d'organisation, il s'agira :

- de proposer aux clients et maîtres d'ouvrage non professionnels, une offre globale de services allant du diagnostic au SAV,
- de se préparer à faire évoluer ses services de manière à renforcer les niveaux locaux (montage des politiques d'intervention avec les collectivités locales) et à légitimer le rôle de l'ANAH dans la conduite d'une politique plus globale sur le parc privé,
- de mettre en place des accords avec les partenaires et les prestataires de services pour développer et offrir une offre globale sur le logement,
- d'expérimenter de nouvelles thématiques et de les évaluer,
- de communiquer auprès des professionnels artisans et leur représentation (Chambre des Métiers),
- de créer des observatoires, de lancer des outils opérationnels et des études pour se positionner comme l'acteur incontournable du logement privé dans les politiques de renouvellement urbain.

8) *Faire de l'ANAH un service public exemplaire*

L'ANAH se donnera les capacités nécessaires pour répondre aux nouvelles demandes de l'Etat. Elle traduira en actes les nouvelles demandes d'intérêt général, les nouvelles politiques publiques (loi SRU, ...).

Le nouveau contexte, avec des objectifs nationaux affirmés, constitue une opportunité pour définir un projet fédérateur et proactif (anticiper et provoquer les

changements souhaités) et apparaître comme un service public exemplaire qui sera envié par d'autres administrations.

Ce projet est parfaitement défini, partagé, approprié quant à son ambition (« la réhabilitation, c'est nous »), ses valeurs (inspirées par ce qui se fait de mieux dans le service public), sa déclinaison en objectifs stratégiques, sa cible (le propriétaire est un partenaire sur lequel l'Agence exerce une pression forte pour l'orienter vers ses priorités et l'aider à réaliser son projet).

Face à cet objectif, la stratégie de l'Agence comportera les éléments suivants :

- un repositionnement dans une perspective de service public renouvelé et modernisé : l'Agence passe d'une « stratégie de guichet à une stratégie de projets »,
- le développement d'une stratégie managériale (développer les études, se doter d'outils de prospective et de veille stratégique, faire connaître ses nouvelles performances).

Au niveau de l'organisation :

- l'Agence ne « met pas seulement à disposition des services », mais s'appuie sur des acteurs qui lui sont extérieurs pour développer des démarches spécifiques,
- elle lance des études-actions,
- et elle développe des outils de pilotage et de reporting de la performance.

12 mesures pour la « nouvelle ANAH »

1) Développer de nouvelles initiatives en matière de partenariat

L'ANAH a la volonté de mener le jeu et de rassembler pour développer une plus grande variété de partenariats thématiques, soit avec des acteurs institutionnels avec lesquels elle entretient des rapports privilégiés (CLIC, ADEME, CSTB, ABF, CLAJ, URCIL, ...), soit avec des acteurs territoriaux (CR, CG, agglomération, pays, ...).

Sa stratégie consiste à :

- développer et systématiser la logique d'ensemblier de l'ANAH principalement dans le cadre des OPAH,
- renforcer l'image de marque de l'ANAH et faire reconnaître par les autres acteurs son rôle d'animateur central pour tout ce qui concerne le logement privé et la réhabilitation,
- être plus présent dans les instances qui débattent de la politique de l'habitat (PLH), et dans les nouveaux instruments de planification et de développement territorial, CPER, contrats de ville, contrats d'agglomération, charte de pays.

En terme d'organisation, il s'agit de :

- proposer aux partenaires institutionnels et territoriaux des accords cadres nationaux et les décliner localement,

- clarifier les responsabilités, faire évoluer les compétences et métiers du niveau local et donner aux DL et DR des missions et des outils pour mieux représenter l'ANAH dans la politique locale de l'habitat.
- 2) *Réorganiser l'ANAH autour d'une centralisation des fonctions stratégiques et d'une décentralisation des opérations*

Compte tenu des évolutions souhaitées ou redoutées, l'ANAH doit se réorganiser progressivement, mais sans doute en profondeur, dans deux directions :

- une centralisation de ses fonctions stratégiques dans laquelle le pouvoir décisionnel est concentré au niveau central, avec une unicité de direction du réseau territorial et un re-découpage pertinent des régions en fonction des enjeux ;
- une décentralisation de ses opérations. Le niveau local se recentre sur les missions de négociation et de co-pilotage, de suivi et de contrôle. Les CAH se renforcent et décident les politiques locales avec un pouvoir de proposition auprès des directions. Les délégations régionales se renforcent et acquièrent un pouvoir décisionnaire. Le niveau central se positionne en appui des régions en proposant des services d'expertises pointues sur des thèmes prioritaires, des moyens efficaces de mise en réseau des compétences entre régions et des partenariats cadres facilitant le montage des partenariats locaux.

Sa stratégie consiste à :

- se positionner comme un ensemblier des aides à la pierre en collectant et redistribuant des financements multi-partenariaux à un niveau interrégional : mise en place d'AIRAH (Aide Interrégionale d'Amélioration de l'Habitat) gérant des FRAH, des FDAH et des FLAH (adapter le statut juridique : GIP, ...),
- bien distinguer (et adapter l'organigramme en ce sens) l'échelle macro-territoriale du guichet et des projets, de celle plus locale de la gestion des fonds.

En terme d'organisation, il s'agit de :

- faire évoluer le périmètre des CAH (faire entrer les collectivités locales),
- développer au niveau interrégional un fonds de l'AH (4 ou 5 AIRAH),
- inverser les effectifs entre les niveaux central et territorial (de 2/3 à 1/3 au niveau central et de 1/3 à 2/3 au niveau territorial),
- laisser le processus d'instruction en local en liaison avec les services de l'Etat (DDE, ...).

3) *Renforcer et adapter les moyens financiers de l'ANAH*

Avec des missions nouvelles à remplir, l'ANAH doit s'efforcer de renforcer ses moyens financiers en interne ou en liaison avec d'autres partenaires (Europe, Régions, ...).

La stratégie de l'Agence consiste à :

- s'appuyer sur les FRAH multi-partenariaux (y compris avec entreprises privées),
- élargir les sources de financement en matière d'habitat privé, notamment en direction des fonds communautaires (objectif 1, par exemple) en s'appuyant sur la prise en compte de nouvelles thématiques : fracture sociale, protection du patrimoine, réhabilitation en zone défavorisée, ...

En terme d'organisation, il s'agit de :

- commencer par expérimenter rapidement une FRAH avec une Région pilote (l'Aquitaine par exemple),
- se former à la connaissance et à la gestion des fonds européens.

4) *Redéfinir une politique de groupage*

De nouvelles modalités de groupage sont lancées et animées par l'Agence, auprès de ses partenaires privilégiés, afin de faire passer ses nouvelles priorités stratégiques, défendre et porter ses actions et ainsi mieux valoriser sa nouvelle image et identité. La stratégie consistera à redéfinir avec précision les nouvelles missions et prestations des groupements (cahier des charges), en les positionnant comme des partenaires sous-traitants porteurs de l'image ANAH.

En terme d'organisation, il s'agira d'ouvrir davantage le marché réservé aux groupages à la concurrence, et d'élargir le champ concurrentiel du conventionnement, d'élargir et de susciter de nouvelles candidatures (architectes, ...), de proposer pour chaque département systématiquement plusieurs lots (par bassins géographiques, par thématiques techniques) et de rechercher de nouveaux candidats (architectes, ...).

5) *Adapter et ouvrir le système informatique de l'ANAH vers l'Internet*

Il s'agira de doter l'ANAH d'un système informatique plus ambitieux, performant, souple et en prise directe avec les possibilités offertes par Internet et les NTIC (rattraper – absolument – le retard en la matière).

La stratégie consistera à redéfinir les caractéristiques et les missions du schéma informatique général et du système « télécommunications » de l'Agence (dans les six mois) et de monter une équipe de projet.

En terme d'organisation, l'ANAH :

- orientera l'outil informatique plutôt vers la gestion quotidienne des dossiers et des crédits d'origines diverses que vers la production de statistiques,
- mettra en place, très rapidement, une gestion managériale pour adapter les systèmes informatiques et de télécommunications aux besoins de la société actuelle : nommer un chef de projet, mobiliser une équipe ad hoc, définir un projet, des objectifs, un calendrier, un suivi et une évaluation « *in itinere* »,
- améliorera le système informatique actuel avec une application plus souple pour la gestion des subventions (ouverture interactive sur les clients).

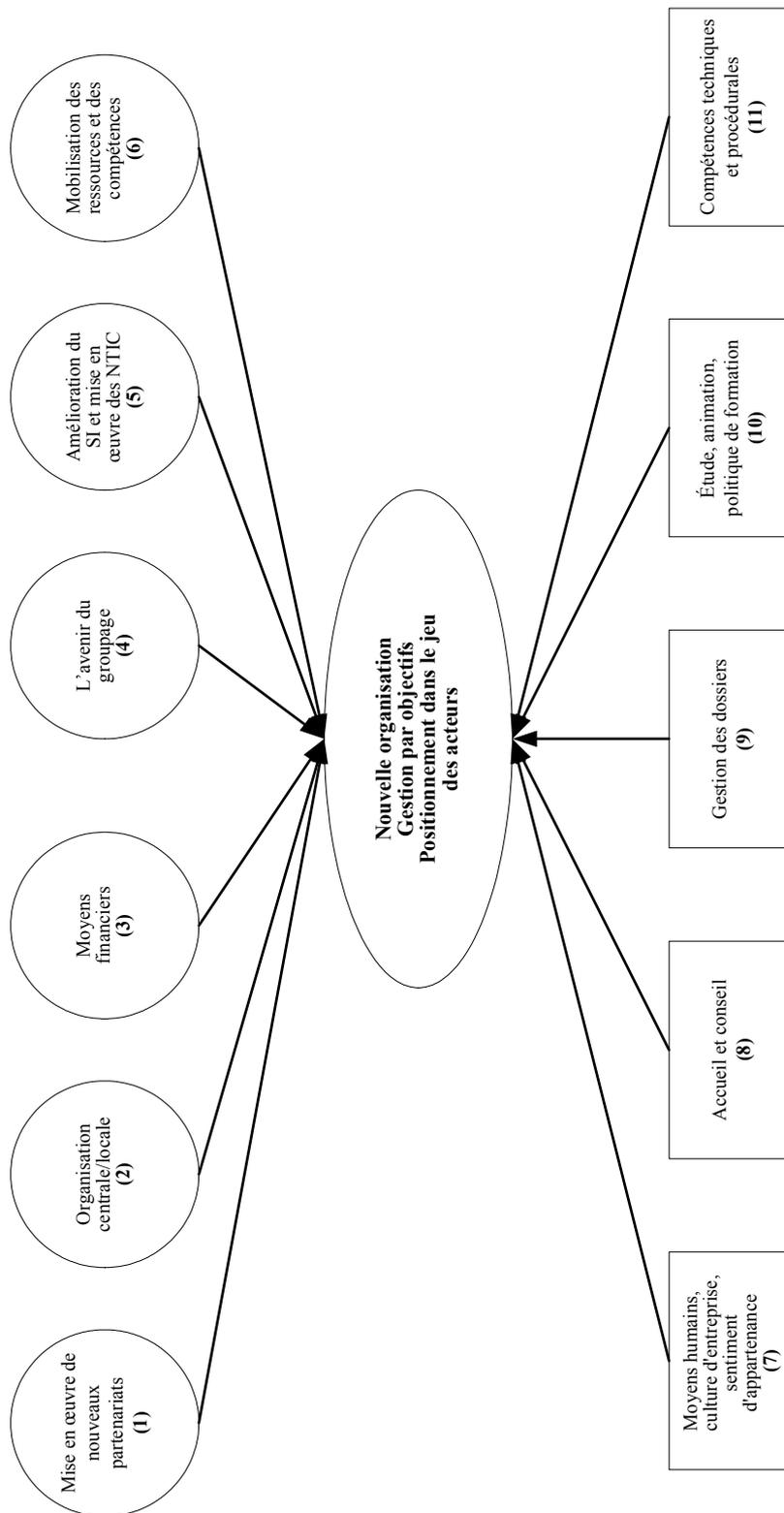


Figure 14 — Plan stratégique (moyens)

6) *Renforcer les capacités de l'ANAH en matière de mobilisation des ressources et des compétences internes*

La « nouvelle ANAH » ne pourra se constituer durablement que si l'ensemble de ses membres, de la base au sommet, s'approprie la nouvelle vision du futur et mobilise leurs ressources et compétences en faveur d'un projet réellement fédérateur.

La stratégie consistera à proposer une vision du futur claire et ambitieuse (messages clés) et à élaborer un plan stratégique d'entreprise qui traduise les attentes du plus grand nombre et s'appuie sur la mobilisation des compétences à tous les niveaux. L'ANAH se positionnera, via son plan stratégique, comme un « ensemblier » ayant la capacité à créer des synergies internes et externes.

Ceci implique en terme d'organisation de :

- former des agents des DL à travailler en réseau,
- simplifier et clarifier l'organigramme de l'Agence,
- développer, à partir du niveau central, des actions permettant de renforcer la culture d'entreprise interne et le sentiment d'appartenance,
- proposer des missions « commando »,
- favoriser une émulation plus forte (distribution annuelle de prix, émulation entre équipes avec des indicateurs de performance, ...),
- cf. aussi point 7.

7) *Renforcer le sentiment d'appartenance et adapter les moyens humains*

L'ANAH souhaite accroître et mieux optimiser les ressources humaines en interne, renforcer la culture d'entreprise et le sentiment d'appartenance à un organisme public digne d'être montré en exemple.

Pour ce faire, l'ANAH accroîtra ses capacités en ressources humaines en matière d'animation, de généralistes ensembliers, de communication et, pour optimiser ses moyens humains, clarifiera le statut de ses agents, ouvrira le recrutement sur l'extérieur (auprès des collectivités territoriales, des partenaires habituels ou non,...). Elle gèrera un turn-over important et développera une vraie gestion des carrières.

En terme d'organisation, cette stratégie se traduira par :

- la prise en compte des performances individuelles dans la gestion des carrières des agents et dans leurs rémunérations (prime au mérite et non à l'ancienneté),
- l'association des partenaires sociaux,
- l'étude des avantages et des inconvénients des différents statuts et leur réactualisation.

8) *Améliorer les compétences en matière d'accueil et de conseil*

L'ANAH souhaite transformer un de ses points faibles (l'accueil) en atout pour renforcer son image de marque.

La stratégie consistera à :

- développer un sens relationnel et une capacité d'écoute aussi bien en interne qu'au service de ses clients et partenaires extérieurs,
- ouvrir le champ de l'expertise et du conseil à de nouvelles thématiques (juridiques, fiscales, techniques, ...),
- améliorer le relationnel avec les collectivités territoriales.

En terme d'organisation, il s'agira de :

- réaliser un audit sur l'accueil,
- définir une convention, une charte de qualité, avec les DDE en vue de renforcer l'image de marque de l'ANAH au sein de ces dernières (installer une ligne téléphonique spécifique à l'ANAH dans les DDE),
- mettre en place une prime de performance en matière d'accueil et de conseil (nommer un responsable de l'accueil au sein de chaque DC),
- améliorer les « petits détails » qui font la différence : meilleur accueil téléphonique aux niveaux central et local, présentoirs plus lisibles pour la documentation ANAH, salles de rendez-vous personnalisées et aménagées pour des rencontres avec les clients, amélioration de la lisibilité et actualisation régulière des informations sur le Minitel, création d'un site Web convivial et interactif, ...

9) Adapter les compétences et la gestion des dossiers

Même si l'ANAH souhaite passer progressivement d'une « logique de guichet » à une « logique de projets », sa fonction de guichet unique doit être cependant renforcée.

Pour se faire, l'Agence offrira aux clients et partenaires, notamment en améliorant son système informatique et en faisant appel aux NTIC, l'ensemble des prestations à attendre d'un guichet unique en matière de réhabilitation.

10) Renforcer le potentiel de l'ANAH en matière d'études, d'animation et de formation

Par des études plus ciblées, et dont les résultats sont mieux évalués et partagés (notamment au plan de la communication), l'ANAH renforcera la valorisation interne et externe de ses savoir-faire, décroisonnera ses directions, pratiquera la fertilisation croisée entre ses services, mutualisera ses capacités en recherche et développement, préparera mieux ses interventions sur le terrain, et contribuera, en tant qu'acteur clé, aux débats sur la politique de l'habitat.

A ce titre, l'ANAH :

- élaborera une charte des études,
- sélectionnera en priorité les études qui seront au service de ses projets sur le terrain,
- renforcera son positionnement dans les études locales préalables aux futures OPAH.

En terme d'organisation, cette stratégie s'appuiera sur :

- une bonne distinction entre les études/connaissances et les études/actions,
- le développement d'une approche managériale des études : cibler les commanditaires, nommer des chefs de projet, améliorer le cahier des charges des futures études, faire des restitutions internes, valoriser les acquis en externe, évaluer post-ante les résultats à court et moyen terme,
- le choix en priorité des études transversales et « décloisonnées » sur plusieurs directions,
- le développement d'une pratique « d'observatoire ».

11) Organiser la diffusion des savoir-faire techniques et les compétences procédurales

La « nouvelle ANAH » se positionnant pour le futur comme un acteur majeur de la réhabilitation et de la qualité de vie des usagers, se doit de renforcer certains de ses savoir-faire techniques et de proposer des compétences procédurales (en tant qu'ensemblier) plus performantes qu'aujourd'hui.

En terme de stratégie, l'ANAH est capable de fournir des informations techniques ciblées et pointues sur ses métiers de base (qualité des logements) et plus généralement d'accompagner et de conseiller ses clients sur la réhabilitation du logement privé. Elle se positionne donc comme l'expert reconnu et incontournable en matière de qualité des « logements à vivre », tout en continuant à s'appuyer sur ses partenaires actuels qui l'aident dans ses expertises et solutions techniques à préconiser et à s'adapter rapidement aux évolutions clés du contexte.

L'organisation se basera sur :

- la réalisation d'un audit prospectif des compétences incontournables à acquérir rapidement,
- la mise en place d'une nouvelle grille d'analyse du logement confortable, avec d'autres critères que ceux actuellement utilisés (santé, environnement, HQE, qualité de vie, qualité des espaces publics, ...),
- la mise en place des observatoires de la qualité du logement,
- la pérennisation, en les simplifiant, des procédures existantes (pour davantage de lisibilité de compréhension de la part des usagers, de gains de temps et des coûts réduits),
- l'évolution des compétences vers une culture de projet interactive,
- la mise en place d'une politique de formation efficace (sur les nouveaux métiers de l'ANAH) tant pour le réseau qu'au niveau central.

12) Développer une culture de l'intérêt public et un service de haute qualité

La stratégie pour développer ce moyen stratégique se basera sur le développement d'une culture interne de l'intérêt général, du service public et d'un esprit de management de projet.

En terme d'organisation, il s'agira de revoir la politique de formation en privilégiant les notions de service public et de management de projet.

4 – Paroles aux acteurs

Trois ans après avoir initié cette démarche globale, la nouvelle direction de l'ANAH a jugé pertinent d'interroger certains acteurs internes pour « évaluer » la démarche prospective et ses conséquences sur l'organisation de l'ANAH.

Le premier de cette série d'entretiens réalisés en février 2004 a été présenté dans la première partie de cet article : il associait Pierre Pommellet et Serge Contat.

Nous présentons ci-après la transcription de cinq autres entretiens. Leur complémentarité repose à la fois sur les différentes fonctions assurées dans l'ANAH par ces personnes et la façon dont elles ont vécu cette expérience.

Paradoxalement, la lecture de ces entretiens montre sans ambiguïté, que les différences de statut, de fonctions et de personnes, s'estompent largement au profit d'une vision partagée et positive de la démarche de prospective et de changements organisationnels qui ont suivi. Ce constat est loin d'être anodin : c'est déjà en soi un bon indicateur de la réussite de la démarche prospective et de l'appropriation par les participants de ses résultats.

4.1. – Lucien Hamel, Directeur du budget et des ressources humaines

Que pensez-vous rétrospectivement de la démarche de prospective entreprise par l'ANAH en 2001 ?

Lucien Hamel : Ce type de démarche me paraît extrêmement intéressant. Elle permet aux participants de prendre de la hauteur par rapport à leur activité quotidienne et de susciter une réflexion de qualité. Pourtant, je formulerais deux réserves quant à la démarche elle-même et à ses résultats. L'ANAH souhaitait mener une réflexion prospective assez rapide pour aboutir à des conclusions aussi opérationnelles que possibles. En effet, nous n'avions ni les moyens, ni le temps, ni la volonté de nous inscrire dans une expérience de longue durée. Cette attente a créé un décalage avec la méthode proposée par l'équipe de Michel Godet qui reposait, elle, sur un investissement assez long. Certains participants ont manifesté de l'impatience durant la réflexion, la jugeant trop abstraite et éloignée justement de leurs préoccupations du moment. Ma deuxième réserve concerne la valorisation de cette réflexion. Je ne suis pas sûr que nous l'ayons optimisée autant que nous aurions pu le faire, entre autre en ce qui concerne sa diffusion et l'appropriation de ces conclusions.

Quelles étaient les préoccupations des agents auxquelles la démarche n'a pas répondu ?

Lucien Hamel : L'ANAH était en pleine évolution. D'ailleurs, depuis mon entrée en fonction il y a maintenant quatre ans, l'agence n'a cessé d'évoluer et de voir ses prérogatives élargies : prise en charge de la PAH, extension de nos services des propriétaires bailleurs aux propriétaires occupants, refonte de l'agence et extension de son champ d'actions par la loi SRU...

Par exemple, la loi SRU a été très lourde à mettre en oeuvre pour nous: en plus des changements de réglementation à prendre en compte, elle a en effet nécessité de renommer toutes les commissions, tous les délégués, de changer l'application de gestion des subventions, d'améliorer notre communication. Autre exemple, la programmation des crédits ne repose plus comme avant sur la prise en compte des consommations réalisées dans l'exercice précédent mais sur des critères plus sophistiqués qui correspondent mieux à l'actualité des délégations locales. Nous tendons de plus en plus

vers un fonctionnement de type « projet » avec la définition d'objectifs, l'attribution de crédits associés à ces objectifs et le suivi de leur réalisation à l'aide d'indicateurs quantitatifs, conformément à l'esprit de la nouvelle loi des finances. Sans compter que parallèlement le réseau territorial a été réorganisé.

Etait-ce une bonne manière d'anticiper la décentralisation ?

Lucien Hamel : Le redéploiement du réseau devait permettre de lui donner une cohérence au niveau de son assise territoriale et de redéfinir les métiers de agents qui le composent. Nous n'avons pas effectué des bouleversements radicaux mais plutôt rappelé quelles étaient nos missions dans le cadre de l'évolution en cours : passer de la logique de guichet à la logique de projets, entre autre. Nous avons également tenu compte du travail sur les arbres de compétences pour élaborer notre programme pluri-annuel. Nous avons cherché à déterminer comment les changements idéologiques et réglementaires de notre environnement allaient nous impacter pour déterminer quelles compétences étaient indispensables à l'ANAH. L'écart entre le potentiel existant et nos projections nous a indiqué la direction à prendre dans la gestion du personnel et de la formation. Malgré tout, beaucoup d'agents sont aujourd'hui préoccupés par la décentralisation. Or l'ANAH a tout à fait la capacité de rebondir sur ce sujet, il suffit pour cela que chacun, à sa place, remplisse son rôle et s'approprie le changement culturel en cours. De toute façon, il n'y a que deux postures possibles vis-à-vis de la décentralisation : soit on se mobilise, on réfléchit et on agit, soit on ne fait rien en considérant que le parlement dispose d'un pouvoir absolu. La seule bonne analyse consiste à penser que le conseil d'administration et le président joue un rôle dans le sort de l'ANAH...

Il s'agissait lors du séminaire de réfléchir à la grande ANAH...

Lucien Hamel : L'ANAH n'est plus cette agence sans difficultés financières qui distribuait des crédits à vau-l'eau jusqu'en 2000. Sa montée en charge résulte de ses trente années d'expérience, de son évolution et de sa capacité à gérer au mieux les subventions de l'Etat. Ses progrès sont manifestes et appréciés par nos partenaires et notre ministère de tutelle. Ainsi l'ANAH ne se contente pas de justifier son existence comme une administration traditionnelle d'Etat, même si elle est un service de l'Etat, mais plutôt comme une agence autonome, particulièrement réactive, à même d'améliorer ses méthodes de gestion et de monter des financements adaptés à des missions complexes. Cette dynamique se poursuit aujourd'hui avec la préparation de la décentralisation. Néanmoins la mobilisation autour de ce nouvel état d'esprit n'est pas suffisante et l'on entend encore trop d'avis contradictoires, sans véritable cohérence dans l'agence. Il faut que nous montrions concrètement notre proactivité et notre capacité à prendre en main notre destin.

Faites-vous référence à la deuxième réserve que vous mentionniez au début de cet entretien, concernant la valorisation du séminaire et le manque d'appropriation des résultats obtenus ?

Lucien Hamel : Après le séminaire, nous ne nous sommes pas complètement appropriés les résultats de la réflexion faute d'une diffusion suffisamment efficace au sein de l'agence. C'est d'autant plus regrettable qu'un des messages forts qui en ressortait concernait le rôle et la responsabilité des agents de l'ANAH pour son avenir. Le comité de direction n'a pas su porter ce message à la fois rassurant et impliquant. Sans doute, au niveau de l'agence en général, et du comité de direction en particulier, sommes-nous trop enfermés dans nos « petits machins », au détriment de la vision collective, du devenir de la maison et de ce qu'il y a faire pour y contribuer. Une autre

conclusion importante concernait la qualité remarquable des prestations de l'ANAH. Cette force devrait nous permettre d'être demain l'outil privilégié des communes et des départements qui conventionneront avec l'Etat en matière d'amélioration de l'habitat dans le cadre de la décentralisation. C'est un autre message fort à diffuser auprès de nos partenaires locaux et des élus dans les communes.

Malgré sa diffusion trop limitée, le séminaire semble avoir joué un rôle important dans la réorganisation de l'ANAH...

Lucien Hamel : Il est difficile de dire quel rôle exact a joué le séminaire. Sans doute a-t-il catalysé des choses qui étaient dans l'air du temps et constitué un élément de la dynamique. Mais je pense que les changements découlent autant du séminaire que d'une évolution de fond longtemps restée implicite.

Renouvellez-vous néanmoins l'expérience ?

Lucien Hamel : L'année 2004 va encore être une année difficile avec la décentralisation, la réforme du code des marchés publics, etc. Je ne nous vois pas reprendre la réflexion maintenant. Par contre, un exercice de mobilisation serait nécessaire pour que l'ensemble des personnels se sente investi de la mission de l'ANAH. Etre proactif, être force de proposition et ne pas se contenter de travailler passivement constituent un enjeu important tout comme la mobilisation des réseaux régionaux et locaux. Le fait que ces agents dépendent à la fois de l'ANAH et de l'Etat accroît la difficulté. D'ailleurs les délégués locaux ne sont pas les moins anxieux vis-à-vis de la décentralisation.

Est-ce une démarche intéressante à reproduire dans d'autres services publics ?

Lucien Hamel : Je pense que la réflexion stratégique est utile et nécessaire, quel que soit le type d'organisation. De ce fait, les administrations en ont aussi besoin. Durant ma carrière administrative, j'avais déjà vécu deux exercices d'analyse stratégique... Reste que le carcan administratif offre moins de latitude que dans le domaine privé. Maintenant, il s'agit de prendre en compte cet élément dans la réflexion et non de s'en servir pour justifier l'absence de toute réflexion.

En guise de conclusion ?

Lucien Hamel : Je reste persuadé que nous aurions pu mieux faire en terme d'appropriation par l'ensemble des personnels de l'ANAH. Ce n'est peut-être pas trop tard...

4.2 – Gérard Ziembinski, Délégué Régional

Vous avez participé à la démarche de prospective entreprise par l'ANAH en 2001. Quel souvenir en gardez-vous ?

Gérard Ziembinski : La direction m'a effectivement proposé de participer à cette démarche, sans doute parce que mon intérêt pour ce genre d'exercice de réflexion était manifeste, même si je ne connaissais pas la prospective en tant que telle. Le questionnaire rétro-prospectif, diffusé avant le séminaire, nous avait poussés à réfléchir sur l'ANAH et à nous interroger sur son avenir : quelles étaient les forces et les faiblesses de l'organisation, ses potentialités, sa capacité à s'adapter à son environnement... Durant le séminaire, j'ai participé à l'atelier « Chasser les idées reçues », atelier à la fois intéressant et convivial, qui a permis de poursuivre efficacement la réflexion initiée par le questionnaire. D'un point de vue intellectuel, j'ai trouvé cette

expérience très intéressante parce qu'elle répondait à l'intérêt personnel que j'ai mentionné. De plus, il est remarquable qu'à travers le simple recensement des idées reçues, de leur analyse, du recensement des points positifs et négatifs, nous soyons parvenus à identifier à côté des points forts, d'autres à améliorer. Par contre j'ai regretté de ne pas participer aux autres ateliers qui me semblaient concerner davantage la stratégie. D'autres membres du groupe semblaient d'ailleurs partager ce sentiment.

Quelle impression vous a laissé la méthode ?

Gérard Ziembinski : Elle m'a paru à la fois simple et productive, créant tout de suite une cohésion de groupe et provoquant le jaillissement de nombreuses idées. Nous touchions aux préoccupations immédiates des gens et l'analyse de l'organisation était pertinente par rapport à nos problématiques car elle préparait déjà le changement. Le fait d'être secrétaire du groupe a sans doute augmenté mon intérêt puisque cela renforçait encore mon implication. Par contre, la synthèse de restitution effectuée à l'issue des ateliers m'a semblé trop concise par rapport à la richesse du contenu, ce qui explique peut-être aussi mon regret de n'avoir pas participé au travail plus stratégique effectué par les autres groupes. D'ailleurs, faute de participer à cette phase moins participative de la démarche, certaines personnes se sont demandées si le séminaire n'était pas qu'un moyen pour justifier la réorganisation. Un autre point me paraît d'ailleurs dommageable : une telle démarche pour être efficace ne devrait-elle pas être permanente dans une organisation ? Ainsi une veille stratégique continue ne nous aurait-elle pas permis de mieux nous positionner par rapport à la décentralisation dont nous avons raté un certain nombre d'étapes. Par exemple, durant le séminaire, nous avons relevé le rôle prépondérant que joueraient les élus sans que cela se répercute dans la réorganisation. On se pose maintenant la question de leur venue dans les instances paritaires, des conseils stratégiques que nous pourrions leur prodiguer... Ce retard par rapport à la décentralisation me fait penser que nous n'avons pas complètement finalisé la démarche. Si nous nous sommes effectivement réorganisés nous n'avons pas su perpétuer cette dynamique qui aurait renforcé notre réactivité. Mais peut-être est-ce lié à notre culture « administrative » qui relativise l'importance du changement par rapport au monde des entreprises.

Pourriez-vous nous parler de cette réorganisation ?

Gérard Ziembinski : La réorganisation a changé la vie de l'ANAH, en général, et la mienne, en particulier, puisque la nature même de ma fonction a été profondément modifiée. Au niveau de l'ANAH, nous sommes passés de quatre directeurs territoriaux à un seul, ce qui a permis de renforcer l'homogénéité dans le traitement politique des territoires et d'accroître la délégation auprès des directeurs régionaux : la programmation des crédits, les opérations importantes dépendent maintenant directement de ceux-ci. Je constate que cette responsabilisation a accru l'intérêt de ma fonction et, également, crédibiliser mon action sur le terrain puisque je dispose maintenant d'un réel pouvoir de décision. En contrepartie mon travail est à la fois plus difficile et plus important en volume. D'autre part, d'une logique de guichet de distribution de subventions, nous sommes passés à une logique de projets pour l'habitat. La mise en place de la conduite de projets par objectifs découle directement des plans d'action élaborés lors du séminaire. Nous sommes en avance par rapport à la LOLF... Pour moi les deux points positifs de la démarche prospective sont la réorganisation et la gestion par objectifs, alors que l'on est resté trop en retrait vis-à-vis de la décentralisation.

Françoise Salvador : Ce renforcement du pôle régional et le nouveau positionnement des directeurs régionaux n'anticipe-t-il pas ce que sera la décentralisation ?

Gérard Ziembinski : En partie seulement : notre structure régionale, constituée d'un délégué régional et d'un animateur technique, est trop légère pour pouvoir agir de manière autonome. Ainsi l'ANAH au niveau local repose beaucoup sur les DDE. Certes nous soutenons nos délégations, donnons des impulsions pour assurer le relais de nos politiques mais n'avons pas les moyens de faire des propositions sur des politiques régionales en général. Notre rôle est finalement encore modeste. Pour préparer réellement la décentralisation, il fallait renforcer considérablement le réseau local, ce qui implique d'accroître la taille de la structure en recrutant, etc.

Françoise Salvador : Le contexte était difficile : la gestion de la loi SRU ajoutée à la création de la grande ANAH nous pris beaucoup de temps. De plus la question du recrutement n'est pas neutre puisque l'ANAH travaille avec des personnels de l'Etat et de la DDE. Négocier, en même temps, la loi SRU, la réorganisation des postes et la décentralisation paraissait ambitieux. Que nous ayons mené à bien la réorganisation en si peu de temps – 3 ans – avec la rigidité du système administratif et une lenteur accrue du processus de décision par rapport au privé est en soi une performance. Remettre en cause la manière de fonctionner d'une centaine de personnes sans dégâts n'est pas anodin. De surcroît je pense que nous sommes en bonne posture pour aborder la décentralisation et que, dans le secteur du logement, nous sommes les seuls aujourd'hui capables de travailler sur objectif ? Dans ce cadre vous, les directeurs régionaux, avez un rôle très important à jouer.

Gérard Ziembinski : Le problème consiste à nous positionner par rapport aux collectivités locales pour devenir un véritable conseil en matière de politique de l'habitat. Nous n'en sommes pas encore capable aujourd'hui même si nous avançons dans cette direction. Ainsi je n'entreprends aujourd'hui que très peu d'actions au niveau des élus faute d'avoir les moyens d'être force de propositions. Nous aurions gagné du temps et serions véritablement prêts si nous nous étions engagés dans cette voie dès 2001.

Si l'on parcourt le compte-rendu du séminaire de synthèse, on lit parmi les objectifs prioritaires de l'ANAH : promouvoir une offre de qualité adaptée à la diversité des demandes en s'inscrivant dans le développement durable, contribuer à la diversité sociale, revitaliser les quartiers existants en créant un environnement favorable à la réhabilitation d'un parc privé, sauvegarder la diversité du patrimoine et assurer la pérennité de la fonction locative, encourager l'innovation technique, soutenir l'activité économique du secteur. Vous reconnaissez-vous aujourd'hui dans ces finalités ?

Gérard Ziembinski : Ces thèmes apparaissent transversalement dans les adaptations de la réglementation qui ont été faites, dans nos procédures d'action sur les copropriétés dégradées, dans le logement à loyer maîtrisé. La logique de guichet unique est également en bonne voie. Par rapport à ces finalités, le travail a été satisfaisant. Aujourd'hui la difficulté est plus du côté de nos clients qui étaient habitués à l'ANAH guichet et qui comprennent mal que l'on contingente le diffus pour favoriser les opérations contractuelles et les logements sociaux... La solution repose sur quelques adaptations locales. Globalement, les processus issus de la réorganisation sont en place et permettent d'aborder la décentralisation. Peut-être doit-on encore avancer sur certains points, comme le développement durable...

A l'issue de la démarche prospective, trois scénarios avaient été envisagés : le redouté avec une ANAH dépourvue de projet d'entreprise ; le tendanciel inachevé, où le projet d'entreprise existe mais n'est pas suffisamment fédérateur pour être mis en œuvre sans difficultés, ni retards dans la réalisation des projets ; le souhaitable, qui voit l'ANAH évoluer dans un nouveau contexte avec des objectifs nationaux affirmés, un projet approprié quant à son ambition, ses valeurs, ses cibles... Où en est-on aujourd'hui par rapport à ces trois scénarios ?

Gérard Ziembinski : L'ANAH est incontestablement dans la voie du troisième scénario.

Françoise Salvador : Scénarios avec des objectifs prévus à l'horizon 2010 et qui seront atteints en 2005.

Rétrospectivement, pensez-vous que les hypothèses formulées lors du séminaire étaient trop timides ?

Françoise Salvador : Oui, nous aurions pu être plus ambitieux, mais n'oublions pas que l'environnement nous a incontestablement portés. Par rapport à ce scénario souhaité, il ne reste plus qu'à renforcer notre action sur les collectivités locales pour aller dans le sens de la décentralisation.

Vers une nouvelle démarche prospective ?

Gérard Ziembinski : Je mènerais volontiers une réflexion stratégique sur l'enjeu de la décentralisation. Par contre, pour optimiser un nouveau séminaire, je pense qu'il serait intéressant de prévoir des journées complémentaires consacrées à la restitution du contenu des ateliers et la mise en place d'un accompagnement à plus long terme. Un élargissement de la participation pourrait également être envisagé pour créer une émulation plus large et bénéficier d'un effet d'entraînement très positif en terme de management.

Françoise Salvador : Je proposerais une composition différente des groupes de travail en intégrant des élus et prévoirais d'organiser une restitution devant un congrès en liaison avec l'Association des Maires de France. Nous nous ferions ainsi connaître en associant nos partenaires traditionnels, les propriétaires, et nos nouveaux partenaires, les collectivités locales.

4.3 – Jean-Paul Dallaporta, Directeur de l'Action Territoriale

Que pensez-vous de la démarche de prospective entreprise en 2001 par l'ANAH ?

Jean-Paul Dallaporta : Je n'en pense que du bien parce que la démarche était collective et organisée. Nous avons pu mener ensemble une réflexion bénéfique en évitant l'écueil « café du commerce » grâce à des méthodes d'animation et à l'emploi d'outils du type « idées reçues » ou « arbres de compétences » performants. A l'ANAH, comme ailleurs, ce type de démarche est trop rare. Mon seul regret est de n'avoir pas pousser davantage l'initiative, même s'il ne s'agissait que de préparer la réorganisation de l'ANAH, voire de seulement la faciliter puisqu'elle aurait eu lieu sans cela...

Le séminaire n'aurait été qu'un facilitateur ?

Jean-Paul Dallaporta : A mon avis, nos difficultés dépendaient plus d'une question de culture que d'organisation. Nous devions passer de l'ANAH mutualiste, où tous les demandeurs déposent un dossier et obtiennent une subvention, à un organisme au service des collectivités, des propriétaires et de l'Etat et de leurs projets. Bien sûr, le

séminaire nous a permis de réfléchir à l'organisation et à l'organigramme, au rôle des délégués régionaux et des animateurs techniques, à leur manière de prendre en charge les régions ensemble. Mais sa tenue ne me paraissait pas nécessaire pour parvenir à ces conclusions. Dans les faits, la réorganisation s'est traduite par une meilleure coordination des délégations régionales, consécutive à la concentration, en un seul, de quatre postes de directeurs régionaux. On a également supprimé deux postes de délégués régionaux faute de parvenir à les pourvoir et on a augmenté d'une unité l'effectif des animateurs techniques. En soi, la réorganisation me paraît de faible importance par rapport justement au changement de logique culturelle qu'elle consacre.

Etait-ce une bonne manière d'aborder la décentralisation ?

Jean-Paul Dallaporta : Le séminaire nous a incontestablement sensibilisé à cette problématique. Grâce à l'analyse du jeu des acteurs, nous avons perçu l'importance que prenaient les collectivités locales sur cet enjeu. A nouveau, je regrette que nous n'ayons pas été plus loin car nous aurions pu être plus proactifs et mieux préparés. D'ailleurs, j'ai de mon côté poursuivi la réflexion en travaillant sur le sujet avec mes collaborateurs, puis lors du séminaire de réflexion qui s'est tenu à Aix-en-Provence. Nous avons pu élaborer une politique de l'habitat avec son volet habitat privé en tenant compte des acteurs importants qui apparaissaient dans le jeu, tels que le comité régional de l'habitat ou le préfet de région. Le fait que l'ANAH soit déjà décentralisée avec des équipes sur le terrain, des commissions locales très originales, des instructeurs qui sont au contact des publics, constitue une force pour la décentralisation. Melun a facilité cette prise de conscience : l'ANAH n'est pas au centre du monde, elle est plongée dans un jeu avec d'autres acteurs. On ne peut pas lutter contre la décentralisation mais on doit essayer de peser sur la forme qu'elle prendra et se positionner au mieux. Le séminaire de Melun était extrêmement positif de ce point de vue, même si deux jours ne permettent pas de transformer radicalement la culture qui régnait depuis vingt ans.

Françoise Salvador : Avons-nous été suffisamment ambitieux ?

Jean-Paul Dallaporta : Je préfère considérer que les bouteilles sont à moitié pleines plutôt qu'à moitié vides. Nous aurions pu poursuivre l'imprégnation des esprits, créer des supports dans ce but, par exemple un document de synthèse du séminaire, voire une feuille de route opérationnelle.

Françoise Salvador : La grande majorité des participants de Melun a fini par aller dans le même sens.

Jean-Paul Dallaporta : Malheureusement, ce consensus ne prévaut plus aujourd'hui.

Vous nous avez indiqué que vous avez pu poursuivre la réflexion sur la décentralisation avec vos collaborateurs ? Peut-on parler d'appropriation des méthodes ?

Jean-Paul Dallaporta : Oui et non. En fait, j'ai suivi plusieurs stages en management, je suis donc sensibilisé à ce type d'approche. La prise en compte du jeu d'acteurs me paraît importante pour aborder les freins et les déclencheurs dans le travail collaboratif. J'ai simplement pris l'habitude de travailler de cette façon pour animer le réseau.

4.4 – Philippe Dress, Directeur technique adjoint

La direction technique de l'ANAH est en charge des études. Pourriez-vous nous dire quels sont vos centres d'intérêt ?

Philippe Dress : Nous faisons essentiellement des études sur le court terme. Nous traitons bien sûr les problèmes qui relèvent directement de notre responsabilité comme ceux portant sur la réglementation ou relevant d'actions locales à mener. Mais nous avons également pour mission d'identifier les champs plus globaux qui concernent tant l'ANAH que son ministère de tutelle et qui nécessitent leurs interventions. Les équipes sont composées en grande partie d'ingénieurs et d'architectes détachés du ministère de l'équipement, un peu moins d'urbanistes, de fiscalistes et de sociologues. De ce fait l'agence était très présente sur les champs techniques tels que la réalisation, la sécurité... Ces champs ont tendance à évoluer pour intégrer les questions de la maîtrise de l'énergie, du développement durable ou encore du confort acoustique. Depuis 2 ou 3 ans, de nouvelles problématiques avec une dimension plus sociale apparaissent comme l'adaptation des logements au grand âge et au handicap. Plus récemment la redécouverte des conditions d'hébergement des plus mal logés a soulevé la problématique oubliée de l'insalubrité.

Avez-vous entendu parler du séminaire de Melun ?

Philippe Dress : J'ai vu les choses se faire de loin et j'en ai entendu parler de manière anecdotique⁶. Je constate que l'ANAH a beaucoup évolué ces dernières années, mais je suis incapable de dire quelle est l'incidence du séminaire de Melun sur cette évolution. Le loi SRU, qui a recadré le champ d'action de l'agence, ou le rapport de la cour des comptes paru en 2000, qui critiquait son action, pourraient très bien l'avoir provoquée également.

Quels changements avez vous constatés, notamment à la direction technique ?

Philippe Dress : Il y a une dizaine d'années, je collaborais déjà avec l'ANAH en tant qu'opérateur. La manière de travailler ou les rapports avec la délégation ont effectivement changé depuis. Avant il y avait deux équipes, les techniciens d'un côté et les spécialistes des montages financiers de l'autre. Aujourd'hui le partage des tâches est beaucoup moins tranché et il est demandé à chacun de maîtriser l'ensemble des actions à mener sur les projets, même si naturellement les ingénieurs restent attachés à la question technique et les fiscalistes au financement. Par contre, les équipes sont spécialisées sur des thèmes précis tels que le handicap ou les copropriétés dégradées ; thèmes sur lesquels elles doivent être capables de construire des bases de connaissances, de mener des études d'évaluation et des études prospectives ; ainsi elles explorent les champs à développer, les méthodes d'actions à changer ; elles doivent de surcroît travailler avec l'ensemble du réseau sous la tutelle de la direction territoriale, avec la direction de la communication pour élaborer des guides, des brochures, enfin s'investir dans la formation continue. Cette manière de fonctionner, moins par fonction, plus par projet, s'est très clairement affirmée ces dernières années. Enfin la politique de recrutement a également changé : les spécialistes aguerris et opérationnels ont remplacé les jeunes fonctionnaires et les stagiaires. Aujourd'hui, sur tous les postes-clés, les personnes ont une expertise affirmée avec 5 et 10 années d'expérience derrière eux.

⁶ Philippe Dress a quitté l'ANAH avant la tenue du séminaire de Melun pour y revenir par la suite.

Avez-vous constaté des changements au niveau du réseau ?

Philippe Dress : Le réseau a été radicalement refondu. J'ai le souvenir de quelque chose qui ne fonctionnait pas, faute d'homogénéité dans son organisation et de cohésion dans son ensemble. Aujourd'hui, la mise en place d'une direction à l'action territoriale ayant autorité sur l'ensemble de délégués régionaux très actifs a rendu l'organisation beaucoup plus fonctionnelle.

Quels défis l'ANAH doit-elle aujourd'hui relever selon vous ?

Philippe Dress : L'ANAH a pris un premier virage en modifiant ses objectifs d'intervention. D'une logique de distribution d'aides au plus grand nombre, l'agence a recentré son activité sur des actions prioritaires, en assumant de faire moins de dossiers au profit d'opérations à la fois plus complexes et plus coûteuses, et sur des champs qui correspondent exactement à ceux que l'Etat lui a attribués. Le deuxième virage concerne la décentralisation : comment améliorer notre service aux collectivités locales ? Actuellement, et pour la première fois, 50% de notre activité se fait dans le cadre d'opérations programmées, signées contractuellement avec des collectivités locales. Ce champ ne cesse de prendre de l'importance. Nous devons maintenant obtenir des collectivités locales qu'elles reconnaissent notre réel savoir-faire à travers, par exemple, la valorisation des contrats d'objectifs. L'ANAH apporte aujourd'hui une réelle valeur ajoutée et ses collaborateurs sont compétents à tous les niveaux : les délégations locales sur le terrain, le réseau pour le montage opérationnel de projets et les services centraux pour les études, la communication... 12% de nos effectifs sont en administration centrale et 87% sur le terrain en opérationnel ; ce très bon ratio constitue un signe d'efficacité, même par rapport aux entreprises privées.

Le réseau est-il prêt aujourd'hui à affronter la décentralisation ?

Philippe Dress : Si le réseau est prêt pour la décentralisation, la vraie question concerne plutôt la place qui lui sera faite dans les futurs textes de loi... Le projet « responsabilités locales », en l'état actuel des discussions, accorde beaucoup de pouvoir aux préfets de région : ils disposeraient d'une autorité sur des pôles de compétences comprenant la sécurité, l'éducation... Les délégués régionaux de l'ANAH seraient intégrés aux pôles « habitat ». La place de l'ANAH et la reconnaissance de ses compétences propres et spécifiques dépendront donc de la confiance partagée sur le terrain entre les préfets et les délégués régionaux...

Françoise Salvador : La réorganisation de l'ANAH, telle que vous venez de la décrire, aurait-elle pu se produire si vite sans le séminaire qui précisément a tracé ses grandes lignes et anticipé ses conséquences ?

Philippe Dress : Difficile de répondre. Les changements occasionnés par la loi SRU ou le rapport de la Cours des Comptes ne sont pas des éléments dynamiques, mais simplement des aiguillons. Les événements extérieurs ne font pas le changement, ils indiquent des directions et pointent les objets à changer, mais ne sont pas acteurs du changement. Ils n'expliquent ni pourquoi ni comment on se réorganise. Le séminaire de Melun est très probablement ce qui a mis en marche le changement en invitant les agents de l'ANAH à se poser la question de l'organisation générale et à se mettre en ordre de bataille avec de nouveaux objectifs. Ce n'est évidemment qu'une déduction puisque je n'ai pas vécu le processus...

4.5 – Christian Gentric, inspecteur

Avec le recul, que pensez-vous de la démarche de prospective entreprise par l'ANAH en 2001 ?

Christian Gentric : Entreprendre une démarche de prospective était une excellente idée. Nous avons ainsi compris la nécessité de regarder devant nous. Le séminaire a permis de rassembler 40 personnes pendant deux jours, de les laisser s'exprimer dans une ambiance conviviale, de faire émerger la plupart des idées importantes en donnant à chacun l'impression d'être un acteur clé ; c'est une méthode – sans doute pas la seule – qui marche. Elle nous a également permis de réaliser un grand nombre de choses qui, sans cela, n'auraient pas été faites. Nous avons été actifs et le résultat est, de ce point de vue, remarquable. A contrario, l'engagement des équipes ne m'a pas toujours paru optimum. Ainsi la capacité du groupe à assimiler et à rassembler dans un projet d'entreprise les idées qui ont émergé me paraît très moyenne. La responsabilité de cet échec me semble partagée par les personnels de l'ANAH et l'équipe de consultants : par insuffisance de méthode et de professionnalisme, nous n'avons pas su exploiter tout ces matériaux pour en extraire une synthèse. La mise en place d'outils incitatifs pour faciliter le changement, la diffusion de cette synthèse auprès des absents du séminaire, le partage avec tous les collaborateurs de ce projet d'entreprise, la mise en place d'un plan d'action et d'un outil de suivi auraient permis de plonger tout le monde dans le sens du progrès souhaité. Par défaut, l'appropriation de ces idées par les hommes du réseau et du terrain s'est ainsi révélée très insuffisante, leur exploitation difficile et le suivi du projet médiocre. Si le séminaire était une excellente idée – un investissement fondamental, nous n'avons pas, malheureusement pas, su l'optimiser et c'est dommage. L'essai était marqué, il ne restait plus qu'à le transformer.

Vous soulignez deux points faibles : la définition du projet d'entreprise et sa mise en oeuvre sur le terrain. Pourtant l'ANAH a évolué depuis ce séminaire. Comment expliquer cette contradiction ?

Christian Gentric : Nous avons marqué cinq points au lieu de sept. Nous avons réalisé une foule de choses, pas la totalité. Voilà ce que je regrette même si ce n'était pas un exercice facile.

Comment se sont articulées la partie prospective et la partie stratégique de votre réflexion ?

Christian Gentric : Après le questionnaire rétro-prospectif, il y a eu le séminaire de Melun, puis trois réunions de travail en ateliers sur la stratégie, enfin un séminaire de restitution des différents groupes de travail. C'est à cette occasion que nous n'avons pas été bons.

Françoise Salvador : Je suis un petit plus nuancée dans la mesure où le formatage du réseau – une des conclusions principales de ce séminaire – demandait un travail énorme. Et sans la présentation des résultats du séminaire au CTP, jamais le formatage n'aurait pu avoir lieu...

Christian Gentric : Ce formatage a-t-il réellement eu lieu ?

Françoise Salvador : Nous avons formaté le réseau, même si nous ne sommes pas allés jusqu'au bout de la démarche. La présence de l'ANAH au niveau des régions est incontestable, les équipes en place sont efficaces et coordonnées par la direction régionale.

Christian Gentric : Malheureusement, nos représentants locaux manquent cruellement de moyens et l'échelon régional est sous dimensionné par rapport aux responsabilités que nous aimerions lui voir assumer.

Pourtant le délégué régional que nous avons interviewé nous indiquait combien la réorganisation avait enrichi sa fonction ...

Christian Gentric : Un exemple concret : il n'y a aucune organisation privée en France qui distribue des dotations depuis Paris en direction de cent filiales. Gérer ainsi la distribution des dotations est ubuesque. Pour être efficace, nous avons la solution : responsabiliser les délégués régionaux en leur déléguant le management des dotations de crédits et des vacations ; eux distribuent les dotations sur les territoires, puis rendent des comptes. N'oublions pas qu'une des idées essentielles du séminaire de Melun était la décentralisation : préparer la décentralisation impliquait de rendre opérationnel le réseau pour les élus, afin de leur fournir les conseils nécessaires et de faire en sorte que l'ANAH soit indispensable.

Françoise Salvador : En informant par courrier les 36 000 maires de France du nom de leur conseiller, nous allions dans cette direction. La difficulté tient plutôt à l'inégale aptitude des délégués régionaux à discuter avec les élus.

Christian Gentric : Les élus vous jugent d'après les moyens dont vous disposez. Ainsi, la légitimité des délégués dépend étroitement de leur pouvoir financier et de leurs compétences personnelles. Ce problème de compétences est d'autant plus pénalisant que le directeur régional ne dispose pas de suffisamment de moyens pour manager au mieux son réseau. Il n'a même plus le temps de répondre de manière circonstanciée à nos rapports d'inspection... Force est de reconnaître que travailler à l'ANAH nécessite de nombreuses compétences. La réorganisation a obligé l'échelon intermédiaire à s'impliquer de manière considérable alors qu'auparavant il n'avait pas de cadre strict. Nous aurions dû leur donner la possibilité de s'adapter à leur nouveau métier en les accompagnant.

Peut-on encore aujourd'hui transformer l'essai ? Quels moyens envisager ? Que faire pour que l'ANAH soit prête pour la décentralisation, si tant est que celle-ci ne le soit pas encore ?

Françoise Salvador : J'aimerais resituer, si vous le permettez, le contexte. Au moment du séminaire, il y avait trois urgences : la réorganisation, le positionnement de l'ANAH et les esquisses de la décentralisation.

Christian Gentric : Si l'on regarde les objectifs et les résultats obtenus, je ne suis pas sûr que nous aurions pu mieux faire, même en faisant ce qu'à l'époque j'estimais nécessaire de faire. Ainsi, nous nous sommes battus pour mettre en place la logique de projet et la gestion par objectifs et, même si aujourd'hui le résultat n'est pas optimal, faire mieux aurait été difficile. Jour après jour on se perfectionne et ce que l'on fait n'est pas mal par rapport à la montagne qu'il nous faut gravir. Sur la décentralisation, les collectivités locales ne sont pas plus en avance que nous dans un contexte pourtant favorable : jusqu'à présent celles-ci avaient des politiques hétérogènes en matière d'habitat, sans lien avec leur appartenance politique. Leur dynamisme était de fait peu rationnel. Malgré la perspective en cours de la décentralisation, leur attitude actuelle est plutôt à la prudence, voire à la réserve. Parallèlement les délégations régionales de l'ANAH ne se sont pas plus affirmées qu'elles l'étaient. Ainsi, nous disposons toujours aujourd'hui du même temps d'adaptation qu'en 2001, temps que nous jugions, alors, pourtant extrêmement court. Le dernier point concernait le problème de la réhabilitation

en France et le positionnement de l'ANAH sur cette problématique. Si nous avons indubitablement avancé – par exemple le programme d'étude actuel de la direction technique est bien meilleur maintenant, nos initiatives ont pâti de n'être pas placées dans un cadre global, avec un calendrier, etc. Quelle perception ont les délégués locaux sur le terrain de notre action ? Aujourd'hui elle est négative parce que l'on n'a pas su transmettre l'idée que l'agence est un des acteurs principaux de la réhabilitation en France, voire le plus complet. Pour prendre, ce virage, il fallait que nos chefs de filiales s'impliquent davantage ; malheureusement ils dépendent d'un autre donneur d'ordres...

Françoise Salvador : La politique de l'habitat est un tout : habitat social et habitat privé sont complémentaires. Nous n'avons pas été capables de faire passer le message auprès d'un personnel qui n'est pas le nôtre.

Christian Gentric : Le travail mené est conséquent, mais incomplet. Ainsi nous devrions mettre en place, comme le fait la DDE afin de sensibiliser ses agents au logement social, un stage culturel sur l'habitat privé pour nos agents avant toute prise de poste. Mais pour être efficace globalement, il faut bâtir un programme d'action avec un tableau de bord, des chefs de projets, un processus d'évaluation... C'est l'erreur principale commise à l'issue de la démarche prospective, erreur qui nous a empêchés de compenser notre faiblesse de structure sur le terrain. Nous devons maintenant travailler à la compléter.

Annexes

A1 – Liste des participants aux séminaires de mars et d'octobre 2001

A2 – Facteurs de changement et d'inertie (scénarios exploratoires)

A3 – Facteurs de changement et d'inertie (jeu d'acteurs)

Annexe 1 – Liste des participants aux séminaires

Mars 2001

- Marie-Laure Chicoisne
- Jacques Clément
- Annick Constantin
- Jean-Paul Dallaporta
- Valérie Debat
- Régis Delmas
- Nicole Ferrier
- Michel Gaillard
- Philippe Gastou
- Pierre Gatignon
- Christian Gentric
- Marc Grino
- Lucien Hamel
- Jean-Marc Hilaire
- Michel Houdron
- Emmanuel Kerhervé
- Nicole Kryus
- Eric Lagandré
- Jean Lambert
- Jean-Jacques Lardot
- Jacques Le Berre
- Valérie Mancret-Taylor
- Alain Marsac
- Pascal Massart
- Françoise Massot
- Michel Polge
- Pierre Pommellet
- Florence Rampal
- Pierre Revest
- Pascale Rieu
- Françoise Salvador
- Michèle Soufflot
- Bernard Thibault
- Pascal Touzet
- Jean Tuffière
- Gérard Ziembinski

Octobre 2001

- Inès Adjimi
- Anne Charpy
- Marie-Laure Chiscoine
- Jacques Clément
- Annie Constantin
- Jean-Paul Dallaporta
- Régis Delmas
- Michel Desaunay
- Michel Farcy
- Philippe Gastou
- Christian Gentric
- Lucien Hamel
- Jean-Marc Hilaire
- Emmanuel Kerhervé
- Valérie Mancret-Taylor
- Michel Polge
- Pascale Rieu
- Françoise Salvador
- Pascal Touzet
- Jean Tuffière
- Gérard Ziembinski

Annexe 2 – Liste des facteurs de changement et d’inertie (scénarios exploratoires)

- le développement des deux-roues et du vélo en centre ville,
- le développement des transports en commun,
- le déficit de stationnement,
- la volonté de renouvellement urbain et la rareté du foncier,
- le retour en centre ville,
- la poursuite du goût pour la maison individuelle (valorisation),
- le développement d’Internet : modes d’habiter, câblages, instructions du dossier, l’offre de conseils se développera sur le Web,
- la généralisation des vitrages bas émissifs (réduction des pertes d’énergie par rétention de la chaleur),
- le développement des isolants minces (phoniques),
- l’accroissement de la demande de qualité phonique (intérieure et extérieure),
- la possibilité d’évaluer la qualité thermique des logements existants,
- le développement de la domotique,
- l’évolution de la notion de confort,
- la disparition de matériaux (peintures, colles) néfastes pour l’environnement et la santé – nouveaux matériaux – réglementation en matière de santé dans l’habitat,
- les exigences des usagers en matière de cadre de vie,
- le vieillissement de la population,
- la diminution des revenus des ménages retraités,
- le nombre des ménages en difficulté restera important,
- l’amélioration de l’habitat restera un secteur décisif en matière d’emploi,
- le développement du bricolage,
- la baisse du temps de travail,
- la diversification des besoins liés aux familles recomposées,
- les besoins de mobilité facilitée par rapport à l’emploi,
- la montée de la copropriété et de la propriété occupante en ville,
- la disparition des immeubles de rapport et baisse de l’offre locative privée,
- la montée de l’exigence des attentes du personnel de l’ANAH,

- la baisse de la construction neuve,
- la fin de la réhabilitation HLM,
- les nouvelles missions des organismes HLM en terme d'aménagement et de services (équipes à reconvertir),
- la saturation du parc HLM,
- l'affichage des dépenses (conventionnelles) d'énergie deviendra obligatoire,
- l'obligation de certification de la qualité des logements existants,
- l'apparition des normes de qualité dans les logements anciens,
- la mise en œuvre de la loi SRU,
- l'appropriation de (l'amélioration de) l'habitat pour les collectivités territoriales et locales,
- les exigences croissantes en matière de réactivité et d'efficacité des financements,
- les exigences croissantes en matière de lisibilité des réglementations,
- la décentralisation du financement du logement,
- la réduction/maîtrise des dépenses publiques,
- l'efficacité des dépenses publiques.

Annexe 3 – Liste des facteurs de changement et d’inertie (jeu d’acteurs)

- la reconstruction urbaine et la politique de la ville,
- le déperissement du monde rural,
- la décentralisation de nouveaux domaines de compétence (habitat),
- la montée en puissance de nouveaux acteurs partenaires pour l’ANAH,
- l’augmentation de la demande qualitative de la dépense en provenance de la puissance publique, des particuliers et des élus,
- la demande des partenaires publics d’une plus grande efficacité, clarté, rapidité...,
- la nécessité de devenir un interlocuteur au milieu d’un réseau dans le domaine de l’habitat (nœud de réseau),
- l’évolution de la clientèle (« d’héritier à investisseur »),
- le repositionnement de l’Etat dans le domaine de l’habitat,
- le risque de disparition des DDE et l’affaiblissement de la tutelle de l’ANAH,
- la montée en puissance de l’Europe dans le domaine de l’habitat,
- la « concurrence » de la politique fiscale (défiscalisation) au détriment des subventions de l’ANAH,
- l’atteinte des objectifs initiaux de l’ANAH définis en 1974,
- la redéfinition des nouvelles contreparties aux aides de l’ANAH,
- la nécessité de définir une légitimité nouvelle qui doit tenir compte d’un nouvel environnement
- l’appréhension du « potentiel de réhabilitation » : copropriétés dégradées, insalubrité, lotissement (accédants en difficultés...), recyclage pour faire du logement, capacité à faire du LC en loyer tendu,
- la possibilité de trouver de nouvelles dispositions dans le logement, services (personnes âgées, démunis...),
- l’avènement de la grande ANAH,
- la mise en place de nouvelles aides à caractère social PAH.
- la lourdeur administrative et réglementaire actuelle de l’ANAH,
- l’absence de statuts des personnels de l’ANAH (et leur nombre),
- la passivité d’une structure de guichet financier à la différence d’une structure de projet,
- l’existence de tutelles en matière de réglementation et budgétaire,
- le manque d’autonomie de l’établissement,

- la centralisation de l'Agence,
- la méconnaissance du terrain d'action, du potentiel de l'ANAH,
- la méconnaissance du parc privé,
- l'absence d'ouverture à la concurrence des organismes gestionnaires,
- la relative méconnaissance de l'ANAH par les interlocuteurs extérieurs,
- l'insuffisance de la politique de communication,
- l'absence de transparence des aides de l'ANAH,
- la multiplicité et la complexité des aides sans toilettage,
- la lourdeur de la saisie informatique.

Liste des acronymes

ABF	Architecte des Bâtiments de France
ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
AH	Amélioration de l'Habitat
AMF	Association des Maires de France
ANAH	Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat
ANRU	Agence Nationale de Rénovation Urbaine
ARAH	Agence Régionale pour l'Amélioration de l'Habitat
CAH	Commission d'Amélioration de l'Habitat
CG	Conseil Général
CLAJ	Comité pour le Logement Autonome des Jeunes
CLIC	Comités Locaux de Coordination (de gérontologie)
CNFPT	Centre National de la Fonction Publique Territoriale
CPER	Contrat de Plan Etat Région
CR	Conseil Régional
CRL	Contribution sur les Revenus Locatifs
CSTB	Centre Scientifique et Technique du Bâtiment
DC	Direction de la Communication
DDE	Direction Départementale de l'Equipeement
DGUHC	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (Ministère de l'Equipeement)
DL	Délégation Locale
DR	Délégation Régionale
DRE	Direction Régionale de l'Equipeement
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPIC	Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
FARIF	Fonds d'Aménagement de la Région Ile-de-France

FDAH	Fonds Départemental d'Amélioration de l'Habitat
FLAH	Fonds Local d'Amélioration de l'Habitat
FRAH	Fonds Régional d'Amélioration de l'Habitat
GIP	Groupement d'Intérêt Public
GPV	Grand Projet de Ville
HLM	Habitation à Loyer Modéré
HQE	Haute Qualité Environnementale
LC	Logement Conventionné
LOADDT	Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire
loi SRU	loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
MO	Maître d'ouvrage
NIMBY	<i>Not In My BackYard</i>
NMH	Normes Minimales d'Habitabilité
ODAH	Opération Départementale d'Amélioration de l'Habitat
OPAH	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
ORAH	Opération Régionale d'Amélioration de l'Habitat
ORU	Opération de Renouvellement Urbain
PACT	Propagande et Action Contre le Taudis (1942), Protection Amélioration Conservation Transformation de l'habitat (1975)
PAH	Prime à l'Amélioration de l'Habitat
PB	Propriétaire Bailleur
PLH	Programme Local d'Habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PO	Propriétaire Occupant
POS	Plan d'Occupation des Sols
PST	Programme Social Thématique

RSD	Règlement Sanitaire Départemental
SAV	Service Après Vente
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SGAR	Secrétariat Général pour les Affaires Régionales
SRU	<i>cf.</i> loi SRU
URCIL	Union Régionale des Comités Interprofessionnels du Logement
ZUS	Zone Urbaine Sensible

Cahiers du LIPSOR

Laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation

Conservatoire National des Arts et Métiers

Internet : www.cnam.fr/lipsor/

Liste des cahiers disponibles en librairie :

- Cahier n° 5 : **La boîte à outils de prospective stratégique** par Michel Godet, en collaboration avec R. Monti, F. Meunier, F. Roubelat - Novembre 2001 (5^{ème} édition) - Version anglaise - 15 Euros
- Cahier n° 12 : **L'avenir de la réglementation des télécommunications** : État des lieux et ateliers de prospective, par Stéphane Leroy-Therville - Mars 2000 - 8 Euros
- Cahier n° 13 : **Le maïs et ses avenir** par Nathalie Bassaler - Mai 2000 - 9 Euros
- Cahier n° 14 : **Anticlichés sur l'avenir** par Michel Godet - Novembre 2001 - 9 Euros
- Cahier n° 15 : **Pays Basque 2010** : la prospective participative dans un territoire d'exception, par Marc Mousli - Juin 2004 - 13 Euros
- Cahier n° 16 : **L'ANAH à l'horizon 2010** : la réorganisation stratégique d'une agence publique par la prospective participative, par Stéphane Cordobes et Philippe Durance - Juin 2004 - 13 Euros
- Cahier n° 17 : **Le jeu des acteurs de l'information géographique en France** : un cas appliqué de la méthode MACTOR, par Nathalie Bassaler - Septembre 2004 - 13 Euros

- Série Recherche - n°1 : **Gestion prospective des ressources humaines** : Les enseignements du secteur de la Défense - Mars 2000 - 10 Euros

- Série Recherche - n°2 : **Mary Parker Follet** : Pionnière du Management par Marc Mousli - Octobre 2000 - 8 Euros

- Série Recherche - n°3 : **Culturalisme et mondialisation des entreprises** par Yvon Pesqueux - Novembre 2000 - 8 Euros

- Série Recherche - n°4 : **Le management du handicap** par Bachir Kerroumi - Décembre 2001 - 8 Euros

- Série Recherche - n°5 : **Entreprises et développement durable**, Prospective stratégique des enjeux environnementaux par Pierre Chapuy - Septembre 2003- 10 Euros

- Série Recherche - n°6 : **L'apprentissage organisationnel**, par Yvon Pesqueux - Septembre 2004 - 13 Euros

Les anciens cahiers du LIPSOR épuisés sont disponibles en ligne :

<http://www.cnam.fr/lipsor/recherche/laboratoire/publications.php>

Tarifs en vigueur au 1^{er} juillet 2004



BON DE COMMANDE à retourner à la :

Librairie des Arts et Métiers, 33 rue Réaumur
75003 Paris, tél : 01 42 72 12 43, fax : 01 42 72 48 56

Nom :

Prénom :

Adresse :

Tel :

Cahier	Numéro	Nombre	Prix unitaire	Total	Total général

Frais de port en sus : 3,81 € de 1 à 3 numéros et 5,03 € au-delà de 3 numéros

Je joins un chèque libellé à l'ordre de la librairie des Arts et Métiers, deEuros

Signature :

Cahiers du LIPSOR

Laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation

Conservatoire National des Arts et Métiers

Internet : www.cnam.fr/lipsor/

Cahier du Lipsor n°15 : Pays Basque 2010 : une prospective participative dans un territoire d'exception, par Marc Mousli - Juin 2004 - 13 Euros

Au printemps 1992, le Sous-préfet de Bayonne veut renouer le dialogue entre les hommes politiques, les socioprofessionnels et les militants de la cause basque. En poste depuis plus de deux ans, il a découvert les compétences, l'intelligence et la capacité d'initiative potentielle d'une société civile déchirée par des querelles et des peurs, mais prête à se mobiliser au service du développement de sa « petite patrie ». Appuyé par le Délégué à l'aménagement du territoire et par les membres les plus clairvoyants du gouvernement, il lance une démarche de prospective : *Pays basque 2010*. L'exercice sera fécond. Ateliers, analyse structurelle, scénarios : pendant dix-huit mois les élus locaux, les socioprofessionnels, les *abertzale*, les fonctionnaires, s'impliquent fortement. Ils acquièrent une compréhension profonde des risques et des chances de leur pays et parviennent à un consensus remarquable. Sur cette base ils construisent un dispositif de gouvernance original qui servira de modèle aux futures lois sur le fonctionnement des « pays ». Ils passent avec l'Etat, le département et la Région une Convention spécifique, formidable ballon d'oxygène pour la langue et la culture basques, qui en avaient grand besoin, et levier efficace pour des dizaines d'actions d'aménagement aujourd'hui réalisées ou en cours de réalisation. C'est cette réussite exemplaire d'une démarche de prospective participative que décrit et analyse Marc Mousli dans ce cahier du LIPSOR.

Cahier du Lipsor n°16 : L'ANAH à l'horizon 2010 : La réorganisation stratégique d'une agence publique par la prospective participative par Stéphane Cordobes et Philippe Durance - Juin 2004 - 13 Euros

En 2001, L'ANAH, Agence Nationale de l'Amélioration de l'Habitat, lançait une démarche de prospective pour définir son projet de développement. Cet exercice avait plusieurs objectifs : mobiliser les personnels en les associant pleinement à la réflexion exploratoire, construire ensemble la vision souhaitée de « la grande ANAH » et participer à la réorganisation qui en découlerait. La démarche s'est déroulée en trois étapes : un séminaire classique de prospective où la plupart des ateliers de la boîte à outils ont été mis à profit, la constitution de deux groupes de travail plus réduits pour poursuivre la réflexion stratégique, un séminaire de restitution pour présenter les résultats et lancer la réorganisation de l'agence. En 2004, la « grande ANAH » est opérationnelle. Ce cahier du LIPSOR restitue l'ensemble des travaux et y associe une série d'entretiens rétrospectifs avec des témoins du processus, évaluant ainsi leur impact trois ans après. Cet exemple notable d'une démarche de prospective aboutie, menée par une agence d'état constitue un remarquable cas d'école.

UTILISER LE BON DE COMMANDE DU RECTO

Librairie des Arts et Métiers, 33 rue Réaumur 75003 Paris

tél : 01 42 72 12 43, fax : 01 42 72 48 56



Prospective et Stratégie des Organisations

Professionnels et jeunes diplômés, vous êtes intéressés par la
- prospective et ses méthodes - la planification par scénarios -
- le management stratégique - la prospective technologique
- la prospective de l'environnement et le développement durable
- la prospective territoriale - les grandes tendances du futur

Rejoignez l'équipe des Professeurs Michel Godet et Yvon Pesqueux pour suivre en cours du soir des formations de 3ème Cycle allant jusqu'au doctorat en Sciences de Gestion, spécialité Prospective et Stratégie des Organisations.

Des enseignements de haut niveau
Cours du soir d'octobre à juin - Inscriptions en septembre

Méthodes de prospective et d'analyse stratégique
Michel Godet - le lundi soir

Prospective stratégique : recherches et applications
Saphia Richou et Marc Mousli - le mardi soir

Prospective de l'environnement, développement durable et Stratégie d'entreprises
Pierre Chapuy - le vendredi soir

Prospective territoriale
Philippe Mirenowicz - le vendredi soir

Organisation et systèmes d'information
Yvon Pesqueux - le mercredi soir

Recherche, technologie, innovation et action publique
Rémi Barré - le mercredi soir

Préparant aux diplômes

Certificats de compétence :

Prospective et management stratégique

Stratégie des organisations et prospective appliquée

Diplôme supérieur de gestion, DSG (Bac+4) - Diplôme d'économiste (Bac+5)

DEA (Bac+5): Économie et gestion de l'innovation Sciences de gestion

Doctorat en prospective, stratégie et organisation

Cette formation doctorale, unique en France, est préparée en partenariat avec les universités françaises et étrangères et un réseau de grandes entreprises. Elle est accessible prioritairement aux titulaires d'un DEA ou équivalent ayant suivi une formation à la prospective.

Informations: Cnam, Chaire de Prospective, 2, rue Conté, 75003 Paris
Tél. : (33) 01 40 27 25 30, fax : (33) 01 40 27 27 43
e-mail: sec.prospective@cnam.fr, <http://www.cnam.fr/lipsor/>

LIPSOR

Laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation

Le LIPSOR, Laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation, est un la boratoire du Conservatoire National des Arts et Métiers. Il regroupe les activités de recherche des Chaires de Prospective Industrielle et de Développement des systèmes d'Organisation. Il est dirigé conjointement par les Professeurs Michel Godet et Yvon Pesqueux. Le LIPSOR anime, en liaison avec Futuribles International, le réseau de la formation doctorale en prospective, stratégie et organisation.

Le LIPSOR développe une politique de recherche autour des axes suivants : prospective, management stratégique et organisation ; organisation, systèmes d'information et changement organisationnel ; épistémologie et méthodologies de la prospective stratégique et de l'organisation ; gestion prospective des ressources humaines ; scénarios globaux et développement local ; prospective et évaluation technologique ; prospective et environnement et prospective territoriale.

Cahiers du LIPSOR **LIPSOR Working Papers**

Cahiers de recherche, les cahiers du LIPSOR ont pour objectif la publication d'études de cas (Cahiers du LIPSOR), ainsi que des travaux à caractère académique (Série Recherche). Ils s'appuient plus particulièrement sur les recherches menées dans le cadre du laboratoire, ainsi que sur celles proposées par les membres des différents réseaux constitués autour du LIPSOR.

Les Cahiers du LIPSOR offrent une complémentarité avec les Travaux et Recherches de Prospective publiés par le LIPSOR, Futuribles International, le Commissariat Général du Plan et la Datar.

Laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation
CNAM - 2 rue Conté - 75003 Paris
tél. : (33 1) 40 27 25 30 fax : (33 1) 40 27 27 43 e.mail : lipsor@cnam.fr
internet : www.cnam.fr/lipsor/