

*Direction générale de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction*

Circulaire n° 2002-37/UHC/IUH2/14 du 3 mai 2002 relative à l'élaboration des plans stratégiques du patrimoine (PSP)

NOR : EQUU0210079C

Textes modifiés : circulaire n° 2001-89/UHC/IUH2 du 18 décembre 2001 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2002.

Le directeur général à Mesdames et Messieurs, les préfets de région, les directeurs régionaux de l'équipement, les préfets de département, les directeurs départementaux de l'équipement ; destinataires par attribution : préfet départemental, préfet régional, direction départementale de l'équipement, direction régionale de l'équipement, direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction ; destinataires par information : centre d'études techniques de l'équipement, centres interrégionaux de formation professionnelle, agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction, centre scientifique et technique du bâtiment, direction des affaires financières et de l'administration centrale, direction des affaires économiques et internationales, direction du personnel et des services, CGPC, mission interministérielle d'inspection du logement social.

Le comité interministériel des villes du 1^{er} octobre 2001 a décidé d'encourager l'élaboration, par les bailleurs sociaux, de plans stratégiques de patrimoine (PSP), visant à fixer, sur le moyen et long terme, les évolutions de leur patrimoine dans le souci d'une meilleure adaptation de l'offre de logements à la demande.

Il a notamment précisé que la moitié du parc HLM devra avoir fait l'objet de tels plans en 2002.

La présente circulaire s'inscrit dans le prolongement de la circulaire de programmation du 18 décembre 2001 qui vous a fixé l'objectif d'inciter les organismes à définir une stratégie d'intervention sur leur parc qui prenne en compte la qualité du service global à offrir aux habitants. Elle s'y substitue en ce qui concerne les différentes phases de la démarche, qu'elle précise.

Elle indique les modalités d'association des services déconcentrés de l'Etat à la démarche PSP, au respect desquelles vous veillerez lors de l'instruction des demandes de subventions pour le financement d'études pour élaboration de PSP (cf. annexe ci jointe).

I. - RAPPEL DU CONTEXTE

1.1. Pourquoi développer les plans stratégiques de patrimoine ?

Un PSP est une démarche dont l'objet débouche sur l'élaboration d'un document dégageant pour l'ensemble du parc détenu par un bailleur des options claires à 5 et 10 ans quant aux différentes évolutions possibles : maintien en l'état, réhabilitation, démolition avec ou sans reconstruction, vente.

C'est un plan stratégique, car il porte sur la consistance même du patrimoine, qui est le support de l'activité de l'organisme, et doit permettre la définition d'objectifs d'intervention sur le parc existant en tenant compte des contraintes de l'environnement externe (économiques, sociales, institutionnelles). Le PSP, qui ne porte pas directement sur le développement du parc, traite du devenir du patrimoine au regard des contraintes et des atouts de son environnement et des capacités financières de l'organisme. Il doit donc prendre en compte les objectifs de la puissance publique et les politiques mises en place localement pour requalifier et renouveler les quartiers d'habitat social.

Cette démarche vise notamment à mettre fin à la gestion au fil de l'eau de certains organismes, se traduisant par des demandes de crédits de démolition pour des bâtiments récemment « palulosés », et à optimiser l'emploi de crédits budgétaires dans un contexte de rareté qui impose des arbitrages et l'établissement de priorités.

Ainsi, il a été décidé qu'à l'horizon de quelques années, les organismes qui n'auront pas engagé de démarche de PSP n'auront plus accès aux crédits publics « Palulos », « Qualité de services » ou « Démolitions ».

L'élaboration d'un PSP doit être l'occasion, pour l'organisme, d'échanger avec les autres bailleurs ou opérateurs sur leurs stratégies respectives dans les sites de la politique de la ville, afin que les actions qui en découleront soient pertinentes et en cohérence avec celles menées par les partenaires du site. Des plans d'actions inter organismes territorialisés pourront être mis en place à cette occasion (actions relatives à l'entretien, la maintenance, la gestion).

Lorsque le PSP concerne un organisme régional ou interdépartemental, il peut concerner la totalité du parc de l'organisme ou se décomposer en analyses partielles territorialisées, au minimum sur l'aire géographique d'un département. Dans le cadre du plan stratégique, des « coups de zoom » peuvent être également donnés sur des territoires infra-départementaux, notamment sur des sites de renouvellement urbain, en articulation étroite, en tant que de besoin, avec la stratégie des autres bailleurs.

En tout état de cause, l'organisme (ou le groupe d'organismes) doit justifier son approche territoriale et apporter les éléments qui vous permettront de vérifier la cohérence d'ensemble à l'échelle de tout le patrimoine et l'échéancier selon lequel il souhaite engager les démarches patrimoniales complémentaires sur les autres départements.

1.2. Enjeux pour l'Etat

L'élaboration des PSP vous permettra, en confrontant la connaissance qu'ont vos services du contexte urbain et social des territoires avec le diagnostic des organismes et les perspectives qu'ils tracent pour les différents groupes immobiliers qu'ils gèrent, de vous assurer de la cohérence des enjeux de l'Etat, des pouvoirs publics et de ceux de l'organisme.

Par ailleurs, la démarche de PSP doit tenir compte des contraintes liées à la disponibilité de crédits rares (PALULOS), et vous permettre avec les organismes de mieux cibler les opérations de réhabilitation sur les sites prioritaires, et d'anticiper à moyen terme les actions de renouvellement urbain pour mieux les préparer.

Il convient de préciser que le plan stratégique ne peut pas avoir valeur contractuelle, la totalité du parc HLM ayant vocation à être couverte par un plan stratégique de patrimoine.

II. - LES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA DÉMARCHE

L'élaboration du plan stratégique comprend quatre étapes distinctes : l'élaboration du diagnostic stratégique, l'analyse des enjeux, la détermination des orientations, les arbitrages et la finalisation du plan. Vous veillerez bien au contenu de ces quatre étapes pour les démarches que vous financerez.

2.1. Le diagnostic stratégique

Le diagnostic stratégique consiste en une analyse du bâti et du contexte social et urbain des différents segments du parc constituant le patrimoine immobilier de l'organisme, en identifiant leurs atouts et leurs handicaps pour répondre au mieux à la demande locale.

Cette première étape peut nécessiter l'intervention d'un bureau d'étude. Des dispositifs d'aides financières de ces interventions sont prévus selon des modalités rappelées en annexe.

L'organisme rassemble l'ensemble des données en sa possession, en soulignant les potentialités et les dysfonctionnements des différents groupes qu'il gère, selon différents points de vue :

Il s'agit d'une part de faire un état des lieux du bâti, qui permette de connaître les conditions dans lesquelles les différents groupes immobiliers répondent aux conditions d'habitabilité, aux normes d'hygiène et de sécurité requises, d'autre part de réaliser un diagnostic environnemental qui permette de mieux connaître le contexte urbain des différents groupes immobiliers et enfin un diagnostic social par groupe.

Ces diagnostics doivent être complétés par une analyse du micro marché local de l'habitat dans lequel chaque groupe est placé. Il est nécessaire que l'organisme positionne les différents groupes immobiliers qu'il gère par rapport aux données dynamiques relatives au fonctionnement actuel et futur des marchés locaux, afin de repérer les éléments de patrimoine, qui très rentables aujourd'hui, auront une faible attractivité à moyen terme, la rentabilité à court terme de ces segments de parc ne devant pas masquer la nécessité d'anticiper leur renouvellement.

Cette analyse peut-être utilement complétée par une analyse de l'attractivité du patrimoine à une autre échelle, intercommunale, qui est le plus souvent celle des Programmes locaux de l'Habitat (PLH).

Pour conduire ce diagnostic, l'organisme peut s'appuyer sur des données internes ou externes obtenues auprès de ses partenaires ou auprès de vos services.

Il s'agit des données qui lui auront été communiquées par la DDE (données relatives au fonctionnement des marchés de l'habitat, aux diagnostics PLH, aux conférences communales, aux OPAH, des éléments de diagnostics urbains et sociaux lancés sur les sites prioritaires de la politique de la ville, et en tant que de besoins, des résultats de l'enquête d'occupation sociale réalisée par l'Etat ainsi que tout élément de connaissance utile).

Des éléments de diagnostic urbain et du projet voulu par les collectivités territoriales sur les territoires desquelles il y a enjeux de renouvellement urbain peuvent également lui être communiqués par celles-ci.

Au stade de l'élaboration du diagnostic, il appartient à l'organisme d'apprécier l'opportunité d'organiser une concertation formelle avec les habitants. En tout état de cause, il est recommandé de prendre en compte la perception des habitants, pour l'analyse de chaque ensemble immobilier. Les résultats des enquêtes de satisfaction existantes et des enquêtes spécifiques sur la demande des habitants, déjà réalisées, notamment sur les sites stratégiques, doivent être intégrés au diagnostic. A l'occasion de l'élaboration du PSP, la direction de l'organisme doit s'interroger sur la nécessité éventuelle de lancer des enquêtes plus fines auprès des habitants, notamment pour les groupes immobiliers, situés sur des sites à enjeu (GPV, ORU, renouvellement urbain).

2.2. L'analyse des enjeux

L'organisme procède ensuite à la synthèse des données recueillies et au classement des différents groupes immobiliers en fonction des différents critères de rentabilité et d'attractivité retenus dans l'analyse, en tenant compte de la situation du marché local (porteur ou non).

Il clarifie ses propres enjeux et il prend en compte les enjeux globaux du territoire ou les enjeux plus circonscrits de certains quartiers pour les situations plus complexes. Pour ce faire, il se rapproche de vos services et autant que nécessaire

de ses partenaires, notamment les collectivités locales pour discuter des grandes orientations à arrêter avant de construire les scénarios d'intervention sur les groupes.

Prise en compte des enjeux de l'Etat

La phase d'échange avec vos services doit permettre, selon des modalités appropriées et à définir localement, de rappeler à l'organisme les objectifs de l'Etat sur les différents territoires concernés. Notamment, les objectifs de la politique de la ville sur les sites prioritaires doivent être rappelés et confrontés avec le diagnostic de l'organisme et les perspectives qu'il trace pour les différents groupes immobiliers qu'il gère.

Sur les sites de renouvellement urbain, la problématique de la reconstitution du parc démolit doit être abordée, sur le site ou hors site. Cette analyse commune doit amener la direction de l'organisme à se positionner sur la stratégie qu'il souhaite voir retenue dans le processus de renouvellement urbain (reconstruction en maîtrise d'ouvrage directe, cession à la foncière « 1 % », cession des bâtiments à démolir à un autre bailleur, etc.).

Prise en compte des projets urbains des communes à enjeux.

Le bailleur doit confronter son diagnostic avec les enjeux et les objectifs inscrits par les communes dans leur projet de ville et notamment dans les projets de renouvellement ou de requalification des sites prioritaires de la politique de la ville.

2.3. La détermination des orientations en concertation avec vos services et les principaux partenaires

Les orientations que l'organisme va inscrire dans son PSP découlent du croisement du diagnostic stratégique et de la lecture des enjeux. Chaque groupe analysé fait l'objet d'une ou plusieurs orientations dont certaines pourront être débattues avec les partenaires.

Il est indispensable que l'organisme ait des échanges avec l'Etat et ses partenaires, notamment les villes, sur les grandes orientations d'intervention envisagées sur les différents sites, selon des modalités à déterminer localement.

2.4. Les arbitrages à effectuer et la finalisation du plan

L'organisme doit élaborer des scénarios sur les différents groupes en tenant compte des données recueillies et des conclusions des échanges menés avec les acteurs concernés. Il doit fixer des orientations et élaborer une stratégie d'intervention à court et à long terme et programmer les interventions opérationnelles sur les différents groupes.

Surtout, un plan stratégique de patrimoine n'a pas pour objet de fixer une programmation rigide et non évolutive, mais il peut laisser ouverts un ou deux scénarios, comporter des variantes, l'important étant que soit garantie à chaque étape la cohérence entre les décisions prises et l'objectif à moyen terme. Le PSP étant un document évolutif traduisant une démarche s'inscrivant dans la durée, il est important qu'un dispositif d'actualisation des données permettant de reconsidérer éventuellement la stratégie en fonction des éléments nouveaux et d'évaluer le bien-fondé des orientations décidées soit prévu.

Une délibération du conseil d'administration valide les grandes orientations stratégiques prises et adopte le PSP. Cette délibération permet de faire connaître aux représentants des locataires les premières orientations stratégiques de l'organisme.

2.5. Validation des différentes démarches existantes et déjà engagées

Un certain nombre d'organismes HLM ont déjà engagé des démarches de PSP. Vous vérifierez avec l'ensemble des bailleurs de votre département l'état d'avancement de leurs démarches stratégiques.

Vous vous assurerez que, dans le cadre des démarches engagées, des échanges avec les autres acteurs et avec vos services sont prévus aux différentes étapes, permettant la prise en compte des enjeux d'intérêt public sur les sites stratégiques.

La mise à niveau des PSP peut nécessiter une actualisation des démarches existantes et des compléments de diagnostics justifiant l'intervention d'un bureau d'étude technique, subventionnable dans les conditions rappelées en annexe.

*Le directeur général de
l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction,
F. DELARUE*

ANNEXE

PROCÉDURE D'INSTRUCTION DES DEMANDES DE SUBVENTION POUR UNE ÉTUDE DE RÉALISATION D'UN PLAN STRATÉGIQUE PATRIMONIAL (ASSISTANCE À L'ÉLABORATION D'UNE DÉMARCHE DE STRATÉGIE PATRIMONIALE)

Il est rappelé (cf. circulaire n° 2001-89/UHC/IUH2 du 18 décembre 2001 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2002) que les études d'élaboration de plans stratégiques de patrimoine des bailleurs sociaux peuvent être subventionnées, sur le chapitre 65-48/02, jusqu'à 50 % de leur coût hors TVA, la dépense subventionnable étant limitée à 60 000 euros.

1. Dépôt du dossier

La réalisation d'une étude relative à l'élaboration d'un PSP sera financée prioritairement sur la ligne qualité de service, qui est désormais déconcentrée.

La demande de subvention est donc déposée par l'organisme HLM auprès de la DDE du siège de l'organisme ; celle-ci assure l'instruction de la demande.

L'instruction des demandes et la décision d'accorder une subvention pour l'étude de réalisation d'un PSP relèvent de la compétence directe du niveau départemental (DDE).

Les bénéficiaires de la subvention sont ceux susceptibles de bénéficier de la PALULOS tels que définis par l'article R. 323-1 du code de la construction et de l'habitation (organismes HLM et SEM).

2. Composition du dossier

Le dossier fourni à l'appui de la demande, outre les pièces figurant à l'annexe de l'arrêté du 30 mai 2000, doit comprendre :

Une délibération du conseil d'administration de l'organisme décidant de lancer un PSP et mandatant le bureau d'étude pour l'assister dans cette démarche.

Une note du demandeur rappelant le contexte, présentant la démarche (son objet, les enjeux et objectifs poursuivis, les résultats attendus et le déroulement des différentes étapes prévues dans la présente circulaire).

Le cahier des charges de l'étude d'élaboration ou l'offre du bureau d'étude répondant à ce cahier des charges. Celui-ci doit prévoir le début et la durée de la mission, et le coût de la prestation (rémunération du prestataire).

3. Instruction du dossier par la DDE

Vous vérifierez que le choix du prestataire est justifié par l'organisme (respect des règles de mise en concurrence pour le choix du prestataire [bureau d'étude]), que les différentes étapes de la démarche de PSP ont été détaillées dans la demande de l'organisme.

Vous apprécierez le contenu du cahier des charges de l'étude. Celui-ci doit être précis, tant sur les étapes de l'étude que sur les modalités de sa réalisation.

Parallèlement à l'analyse du contenu du cahier des charges, vous veillerez à ce que l'organisme-bailleur s'engage sur des modalités de concertation et d'échanges avec l'Etat. Vous vous engagerez parallèlement à transmettre, en tant que de besoin les informations nécessaires à l'élaboration du PSP.

De même, la définition territoriale du champ de l'étude, notamment s'il s'agit d'un bailleur possédant un patrimoine important sur plusieurs départements, sera à discuter.

Des « coups de zoom » sur des sites prioritaires de la politique de la ville à forts enjeux pourront être prévus dans le cadre de l'étude.

Vous adresserez ensuite le dossier pour avis au comité paritaire régional (HLM/DRE) qui statue déjà sur les dossiers du FILLS.

4. Rôle du niveau régional

L'avis du comité paritaire régional (CPR) doit être donné dans le délai d'un mois ; il est préalable à l'engagement financier par la DDE. Si l'avis n'est pas donné dans le délai d'un mois, la DDE procède à l'engagement financier et informe le CPR.

Le CPR (DRE/AROHLM) vérifie la cohérence du PSP avec les autres actions de modernisation financées sur le FILLS (cf. note 1) .

1. Le niveau régional jouera un rôle d'animation à l'égard des DDE :

- il assurera le rôle de relais en direction des organismes et des DDE pour faire connaître, en liaison avec les AROHLM, la méthodologie élaborée par la DGUHC et l'Union HLM, notamment à travers des journées de présentation inter-régionales auxquelles il participera ;
- il organisera, si nécessaire, en liaison avec les DDE et facilitera la mise à disposition des études et diagnostics de l'Etat qui peuvent concerner les différents organismes ;
- il suivra l'état d'avancement de l'élaboration des PSP en provoquant, si nécessaire des réunions avec le niveau départemental pour faire le point sur la validation des plans stratégiques existants ;
- lorsque les études d'élaboration de PSP sont territorialisées, il coordonnera les différents PSP d'organismes interdépartementaux ou de groupes d'organismes.

2. Le niveau régional assurera la programmation des crédits déconcentrés.

Dans l'immédiat et dans l'attente des délégations à venir, vous pouvez financer les demandes de subvention déposées en fonction de vos disponibilités en crédits déconcentrés, soit sur la ligne qualité de services « QS », soit les proposer au financement du FILLS.

Dans un second temps, le niveau régional programmera les crédits déconcentrés (chapitre 65-48/02) en fonction des besoins recensés et des enveloppes déléguées.

Pour les PSP qui seraient proposés au financement du FILLS, la démarche et le contenu du PSP doivent être bien entendus les mêmes que ceux décrits dans la présente circulaire. C'est, dans ce cas, le comité paritaire régional qui prend la

décision de financement, après accord de la DDE concernée.

5. Liquidation de la dépense par la DDE.

Vous effectuerez le paiement de la subvention, après justification de la dépense (facture du bureau d'étude) et la production de l'étude d'élaboration du PSP.

Une délibération du conseil d'administration de l'organisme adoptant le PSP proposé par le bureau d'étude ou le modifiant est fournie à l'appui de la demande de paiement.

NOTE (S) :

(1) Il est proposé que, à terme, le FILLS concentre ses moyens d'intervention uniquement pour financer les dossiers de PSP présentant un caractère expérimental ou particulier et pour des actions complémentaires, identifiées dans le plan stratégique, qui ne peuvent pas être prises en charges par la subvention « qualité de services ». Le FILLS pourra ainsi financer, dans le cadre de ses attributions et de ses règles de fonctionnement, toutes actions qui accompagnent les plans stratégiques de patrimoine, par exemple l'embauche d'une personne qualifiée disponible sur le marché du travail, qui viendrait renforcer temporairement les compétences existantes et favoriserait une appropriation en interne de la démarche entreprise.