

Cour des comptes



LE PROGRAMME « HABITER MIEUX » DE L'AGENCE NATIONALE DE L'HABITAT (ANAH)

Communication à la commission des finances du Sénat

Février 2018

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS.....	11
INTRODUCTION.....	13
CHAPITRE I UN DISPOSITIF SOCIAL DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE QUI A MANQUÉ DE STABILITÉ.....	17
I - UN DISPOSITIF VOLONTARISTE AUX MOYENS INSTABLES	18
A - L' ANAH, opérateur de l'État pour mettre en œuvre le programme « Habiter Mieux »	18
B - Le programme « Habiter Mieux », héritier et tributaire d'une longue évolution législative.....	19
C - Des modalités et des moyens financiers instables	21
D - Un objectif de 300 000 logements à rénover pour un gain énergétique escompté de 30 % en moyenne.....	27
II - UN PROGRAMME DONT LES PRIORITÉS ET LES RÉGIMES D'AIDE SONT MARQUÉS PAR UN MANQUE DE STABILITÉ.....	30
A - Un programme principalement dirigé vers les propriétaires occupants modestes et très modestes	30
B - Un dispositif ouvert, sous condition, aux propriétaires bailleurs et aux syndicats de copropriété	42
CHAPITRE II UN PROGRAMME QUI REPOSE SUR LA MOBILISATION ET LA RESPONSABILISATION DES TERRITOIRES	49
I - UNE ORGANISATION TERRITORIALISÉE DE L' ANAH RENFORCÉE DANS LE CADRE DU PROGRAMME « HABITER MIEUX »	49
A - L' ANAH entre déconcentration et délégation aux collectivités territoriales	49
B - Une territorialisation renforcée de la gestion du programme « Habiter Mieux ».....	52
II - DES MODALITÉS DE GESTION TERRITORIALE PERFECTIBLES	55
A - La ventilation annuelle des objectifs et des crédits a donné lieu à des régulations aux effets défavorables	56
B - Une procédure de gestion des aides uniforme encadrant une gestion de proximité des demandes de subvention	57
III - UN CONTRÔLE INTERNE ET EXTERNE PARTAGÉ ENTRE L' ANAH ET LES DÉLÉGATIONS	59
A - Le contrôle sur pièces	59
B - Le contrôle sur place	61
C - La mission de contrôle et d'audit interne de l' ANAH	62
D - Les contrôles de liquidation au niveau central	62
CHAPITRE III DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS MAIS INÉGAUX.....	65
I - UN BILAN GLOBAL SATISFAISANT	65
A - Les aides de l' ANAH et du FART.....	65
B - Les apports des collectivités territoriales	68
II - UNE RÉPARTITION DES AIDES PRIVILÉGIANT LES REVENUS LES PLUS MODESTES	70

III - UNE RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE CONTRASTÉE DES LOGEMENTS AIDÉS	72
IV - L'ÉVOLUTION VARIABLE DES ÉTIQUETTES ÉNERGIE DES LOGEMENTS AIDÉS	73
V - UN PROGRAMME SÉRIEUSEMENT ÉVALUÉ	75
A - L'enquête auprès des propriétaires occupants (janvier 2015)	75
B - L'enquête auprès des instructeurs (octobre 2015)	78
C - L'évaluation approfondie de décembre 2016	80
D - Les monographies territoriales	81
VI - UN DISPOSITIF DONT L'EFFICACITÉ DOIT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉE	83
A - Des travaux coûteux offrant parfois de faibles gains énergétiques	84
B - Un trop large choix en matière de fournisseurs et d'équipements	86
C - Un effet d'aubaine limité	87
CONCLUSION	89
ANNEXES	91

Avertissement

En application de l'article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a été saisie par la présidente de la commission des finances du Sénat, par lettre du 19 décembre 2016, d'une demande d'enquête portant sur le programme « Habiter Mieux » géré par l'agence nationale de l'habitat (ANAH). Cette demande a été acceptée par le Premier président le 11 janvier 2017. Ce dernier, par une lettre datée du 9 mars 2017, a précisé les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour. Elles ont été déterminées en accord avec le rapporteur spécial de la mission « Égalité des territoires et logement », au nom de la présidente de la commission des finances du Sénat, au cours d'un entretien qui s'est déroulé le 7 février 2017 avec le président de la cinquième chambre de la Cour des comptes, en présence des rapporteurs et du contre-rapporteur.

Le programme « Habiter Mieux » vise à aider par des subventions les ménages à revenu modeste à entreprendre des travaux dans le but d'améliorer l'efficacité énergétique de leurs logements. L'enquête de la Cour a pour objet d'examiner son pilotage, sa gestion par l'ensemble des intervenants (services de l'État, ANAH, collectivités territoriales délégataires), la complémentarité des aides mobilisées, la pertinence des critères d'éligibilité des dossiers, la qualité des procédures d'agrément et de contrôle. La Cour devait vérifier l'efficacité des aides au regard des objectifs de la loi de transition énergétique et croissance verte (TECV) du 17 août 2015 et du montant des travaux, apprécier la répartition géographique et sociales des aides, et analyser *in fine* l'atteinte des objectifs fixés à ce programme et sa soutenabilité financière. Elle devait également s'efforcer de recenser les actions de même nature conduites dans d'autres pays européens.

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié à l'ANAH et au ministère chargé du logement par lettres en date du 14 mars 2017. Des lettres d'information, accompagnées de questionnaires, ont, par ailleurs, été adressées aux préfets de sept départements en vue de la visite sur place des rapporteurs¹. Le 19 septembre 2017, une réunion de travail avec le rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat a eu lieu afin de le tenir informé des démarches engagées et de recueillir ses attentes sur la suite des travaux.

Les investigations de la Cour se sont appuyées sur l'analyse des réponses reçues à ces questionnaires et sur les documents communiqués par l'ANAH et ses délégations régionales. Le contrôle sur place a permis en outre d'examiner un millier de dossiers individuels d'aide et de demander toutes précisions utiles aux personnels chargés de l'instruction et du contrôle de ces dossiers. Les services centraux de l'ANAH ont été sollicités pour plusieurs réunions, et les dossiers de liquidation des subventions ont été vérifiés à l'agence comptable.

Après avoir été approuvé le 20 septembre 2017 par la formation délibérante, un relevé d'observations provisoires a été adressé, le 26 octobre 2017, au secrétaire général du ministère de la cohésion des territoires, au directeur général de l'aménagement, du logement et de la

¹ Alpes-Maritimes, Dordogne, Hérault, Loire, Pas-de-Calais, Bas-Rhin et Yvelines.

nature et au directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages dudit ministère, et au directeur du budget. À sa demande, ce document a également été adressé à la directrice générale du Trésor.

L'ANAH, le ministère de la cohésion des territoires, la directrice générale du Trésor et la direction du budget ont apporté des réponses écrites à la Cour. Des auditions de la présidente de l'ANAH et de sa directrice générale d'une part, du directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du ministère de la cohésion des territoires d'autre part, ont eu lieu le 29 novembre 2017 en application de l'article L 141-9 du code des juridictions financières.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête menée par la Cour, a été délibéré, le 13 décembre 2017, par la cinquième chambre présidée par M. Duchadeuil, président de chambre, et composée de MM. Racine, Uguen, Cabourdin, conseillers maîtres, M. de Lavernée, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Guillaume Lacroix, conseiller référendaire, M. Jean-Marie Sepulchre, conseiller maître, et, en tant que contre-rapporteur, M. Philippe Hayez, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 16 janvier 2018 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Briet, Vachia, Paul, rapporteur général du comité, M. Duchadeuil, M^{me} Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Synthèse

Un dispositif à finalité sociale centré sur la rénovation énergétique

Créé par une convention entre l'État et l'agence nationale de l'habitat (ANAH), conclue le 14 juillet 2010 afin de mettre en œuvre l'article 8 de la loi de finances rectificative relative au programme d'investissements d'avenir (PIA), le programme « Habiter Mieux » a pour objectif de répondre à trois priorités : l'accompagnement social des ménages les plus défavorisés, les enjeux de rénovation du parc de logements privés, et les engagements successifs de la France en matière de baisse de consommation d'énergie et de transition énergétique.

Ce programme destiné aux propriétaires occupants ou bailleurs, mais prioritairement ouvert aux propriétaires occupants qualifiés de « *modestes* » ou de « *très modestes* », visait à l'origine la rénovation de 300 000 logements du parc privé entre 2010 et 2017 pour un gain énergétique escompté de 30 % en moyenne.

Contrairement aux dispositifs fiscaux qui visent également un objectif énergétique – tels que le crédit d'impôt transition énergétique (CITE) ou la TVA à 5,5 %, qui sont ouverts sans limitation de leur montant global annuel et sans fixation d'un critère de ressources pour leurs bénéficiaires –, le programme « Habiter Mieux » s'adresse à un public ciblé dans le cadre d'une enveloppe programmée de crédits. Il est mis en œuvre dans le cadre de 184 territoires de gestion recouvrant les délégations déconcentrées de l'ANAH et les collectivités locales délégataires de l'aide à la pierre : cette gestion de proximité facilite le respect des objectifs du programme et permet la mobilisation des acteurs pour sensibiliser et accompagner les bénéficiaires des subventions.

Un programme qui a souffert du manque de stabilité de ses moyens et de sa réglementation

Le programme « Habiter Mieux » permet d'apporter un complément aux aides habituelles de l'ANAH² qui incitent les particuliers à effectuer des travaux de rénovation dans leur logement. Son financement repose sur une convention du 14 juillet 2010 et trois avenants successifs, qui prévoient une enveloppe spécifique, dite « *fonds national d'aide à la rénovation thermique* » (FART), au sein de la mission ville-logement du programme d'investissement d'avenir (PIA).

² Aides pour la réalisation de travaux lourds destinés aux logements indignes ou très dégradés, travaux d'amélioration de la sécurité et salubrité de l'habitat, travaux en faveur de l'autonomie de personnes âgées ou handicapées...

Initialement fixée à 500 M€ pour la période 2010-2017, cette enveloppe a connu par la suite de nombreuses évolutions. Au cours des dix révisions de son montant intervenues depuis sa création, le niveau de l'enveloppe est tombé à 365 M€ en 2013 pour remonter à 695 M€ au 31 décembre 2016.

Cette instabilité financière n'a pas permis d'établir un régime d'aide suffisamment pérenne pour attirer tous les bénéficiaires potentiels de ces aides. Les montants alloués ont connu cinq modifications en sept ans, tout en passant d'un mode forfaitaire à une indexation sur le montant des travaux. Plafonnées à un montant individuel de 1 600 € à l'origine, les subventions destinées aux propriétaires occupants ont atteint 3 500 €, pour redescendre finalement à 2 000 € maximum depuis 2016.

Ces variations de l'enveloppe du FART et du régime des aides ont eu une incidence sur le ciblage des publics. Ouvert aux propriétaires occupants, puis aux propriétaires bailleurs liés par une convention de loyer à caractère social et enfin aux syndicats de copropriété, le programme « Habiter Mieux » a bénéficié en définitive principalement aux propriétaires occupants (88 % des dossiers) et, parmi ces derniers, à ceux qui sont définis comme « *très modestes*³ » (83 % des dossiers de propriétaires occupants).

Des résultats contrastés et encourageants

Fondé sur un objectif de rénovation de 300 000 logements entre 2010 et 2017, le programme « Habiter Mieux » a effectivement financé au 31 décembre 2017 243 239 dossiers de travaux et ainsi atteint son objectif à 81%. La cible de 100 000 logements supplémentaires pour 2017, fixée par l'ANAH pour tenter d'atteindre les 300 000 logements attendus, s'est néanmoins révélée hors de portée puisque, après une tendance décroissante du nombre de dossiers entre 2015 et 2016, l'agence a financé 52 061 logements dans le cadre de ce dispositif.

Sur le plan des performances énergétiques, le programme a dépassé ses objectifs, puisque la moyenne des gains s'est élevée à 41,9 % en 2015 et 43,2 % en 2016 pour une moyenne escomptée de 30 %. Ces résultats favorables doivent néanmoins être nuancés : d'une part, les gains enregistrés n'ont pas permis systématiquement une amélioration de l'étiquette énergétique attachée à chaque logement ; d'autre part, les types de travaux engagés par les propriétaires pour atteindre une amélioration énergétique ont été disparates et leur réalisation parfois discutable en termes de sécurité et de choix de matériels, faute d'une information pleinement satisfaisante des consommateurs.

En définitive, il paraît possible d'améliorer l'efficacité du programme « Habiter Mieux » – exprimée en termes de nombre de rénovations ou de niveau des étiquettes énergétiques des logements – par une programmation pluriannuelle des crédits, par une plus grande stabilité du régime d'aide, et par une ouverture plus large du programme aux propriétaires occupants « modestes », qui sont comparativement en capacité financière de mener des travaux plus ambitieux.

³ Pour une personne seule, le plafond des revenus de la catégorie très modeste s'élevait à 14 308 € (19 803 € en Île-de-France) en 2016.

Au total, la procédure d'instruction des dossiers, consommatrice d'emplois administratifs, mais aussi créatrice d'emplois chez les opérateurs prestataires de l'ANAH, apparaît bien gérée et évaluée : l'existence d'une double visite de l'opérateur chez le demandeur avant et après les travaux, de contrôles sur place effectués par les instructeurs de l'ANAH et de procédures globales d'évaluation du dispositif contraste, dans ce domaine, avec l'absence généralisée de vérifications pour les aides fiscales.

En définitive, c'est au regard de résultats contrastés et encourageants qu'il convient d'apprécier la capacité du programme à contribuer à la réalisation des ambitieux objectifs fixés fin novembre 2017 dans le cadre du Grand Plan d'Investissement 2018-2022. Le gouvernement a en effet annoncé son intention de renforcer sur cette période d'1,2 Md€ le programme « Habiter Mieux », dans le cadre d'un nouveau plan de rénovation énergétique inclus dans l'objectif général de rénover toutes les « *passoires thermiques* » du parc privé d'ici 2025, soit environ 7 millions de logements classés en étiquettes F ou G. Dans cette perspective, l'ANAH a reçu une enveloppe budgétaire complémentaire, a décidé d'adopter des procédures simplifiées à compter de 2018 pour une partie des aides, et envisage désormais de généraliser des expériences de gestion dématérialisée qui ont été engagées en 2017, ce qui, selon ses responsables, devrait lui permettre d'atteindre les 75 000 logements rénovés par an visés par le gouvernement sans augmentation de ses effectifs. Cette ambition ne pourra cependant pas être satisfaite sans le renforcement des partenariats entre les services de l'État, l'ANAH et les collectivités territoriales délégataires de ce programme.

Enfin, le gouvernement ayant parallèlement indiqué son intention de ne reconduire que pour 2018 le CITE avant de le transformer en prime, cette future suppression de la plus importante des dépenses fiscales actuelles prévues pour la rénovation énergétique devra être l'occasion d'une réflexion globale, dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2019, sur l'intérêt d'un rapprochement entre le futur dispositif et le programme « Habiter Mieux » et, par ailleurs, sur l'intérêt que pourrait présenter pour les ménages la mise en place d'un guichet unique pour l'ensemble des aides à la rénovation énergétique des logements.

Recommandations

1. Préciser le ciblage du programme « Habiter Mieux » à partir du critère de la réduction de la précarité énergétique, afin de mieux définir ses objectifs énergétiques et sociaux ;
2. assurer pour la nouvelle procédure simplifiée, grâce à un diagnostic préalable, une garantie technique minimale de la justification des attributions d'aides ;
3. stabiliser la réglementation des aides au cours de la période couverte par les objectifs pluriannuels des plans de rénovation énergétique ;
4. encourager les délégations de type 2 et 3 accordées aux collectivités territoriales ;
5. inscrire le programme « Habiter Mieux » dans le contrat pluriannuel d'objectifs et de performance de l'ANAH ;
6. rendre opérationnelle à brève échéance la simplification des procédures d'octroi des aides, en s'appuyant notamment sur leur dématérialisation ;
7. développer la communication sur le programme « Habiter Mieux » et l'information des publics concernés.

Introduction

La Cour a déjà eu l'occasion de présenter à la commission des finances du Sénat, en novembre 2016, un rapport sur l'efficience des dépenses fiscales relatives au développement durable. Le chapitre de ce rapport consacré au logement soulignait en particulier l'insuffisance du ciblage des dispositifs analysés, du contrôle de leur exécution et de l'évaluation de leurs résultats.

La demande exprimée auprès de la Cour par la Haute assemblée, conformément aux dispositions de l'article 58-2 de la LOLF, d'effectuer une enquête sur le programme « Habiter Mieux », dont la gestion est confiée à l'agence nationale de l'habitat (ANAH), constitue une opportunité pour examiner les seules mesures « *non fiscales* » de la politique visant à rénover des logements dans le but de parvenir à des économies d'énergie et de lutter contre la précarité énergétique⁴.

Le dispositif « Habiter Mieux » est également aujourd'hui l'unique programme de subventions comportant une instruction préalable des demandes : il se distingue ainsi des dépenses fiscales attribuées « *à guichet ouvert* », sans limitation de montant et sans contrôle technique avant ou après l'opération de rénovation. Son caractère encadré est renforcé par le ciblage des aides sur les propriétaires occupants disposant de ressources modestes ou sur les propriétaires bailleurs proposant des loyers sociaux.

Fondée sur une réglementation changeante et sur des ressources financières d'un montant irrégulier, le programme de l'ANAH a pâti de ce fait d'un manque de lisibilité (chapitre 1). Il s'appuie sur un vaste réseau de proximité (chapitre 2). Ses résultats sont inégaux selon les années et les territoires, mais les contrôles et évaluations opérés révèlent le caractère sérieux de sa gestion, notamment en comparaison des dépenses fiscales portant sur le même objet. L'examen des dossiers effectuée par la Cour montre toutefois que ce programme gagnerait à être recentré en faveur des opérations les plus efficaces en matière énergétique et que des améliorations pourraient être apportées, d'une part dans le conseil aux usagers, et d'autre part dans la réduction de certains effets d'aubaine qui restent toutefois très limités (chapitre 3).

L'efficience de ce programme est devenue une question particulièrement cruciale, dans la mesure où le gouvernement vient d'annoncer en novembre 2017 sa reconduction et son renforcement afin de « *financer la rénovation de 75 000 logements par an* ». Cet objectif s'intègre dans un plan plus vaste visant à supprimer d'ici 2025 les « *passoires thermiques* »⁵ du

⁴ Selon la loi dite Grenelle-II du 12 juillet 2010, « *est en situation de précarité énergétique une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou conditions d'habitat* ».

⁵ Une « *passoire thermique* » est un logement classé en étiquette F et G, ce qui représente une consommation d'énergie primaire supérieure à 330 kWh par m² et par an.

parc privé, qui comprennent 3,2 millions de logements habités par des ménages en situation de précarité énergétique⁶.

Au cours de la période analysée par le présent rapport, les aides de l'État à la rénovation énergétique des logements ont été majoritairement fondées sur des dépenses fiscales, à l'exception précisément du programme « Habiter Mieux », qui mobilise des subventions publiques d'origine budgétaire :

a) Le premier moyen d'action de la politique de rénovation thermique des logements est le **crédit d'impôt pour la transition énergétique** (CITE, programme 174) qui a bénéficié à environ 1 175 000 ménages en 2016⁷ pour une dépense de 1 678 M€⁸. L'aide représente 30 % du montant des travaux pour des équipements (chauffage, isolation, fenêtres, etc.) devant répondre à certaines normes de performance, uniquement pour les propriétaires occupants depuis le 1^{er} janvier 2014. Son montant est plafonné et il ne peut être mobilisé qu'en partie pour des travaux importants. Les entreprises effectuant les prestations doivent disposer du label RGE⁹. Le gouvernement a annoncé son intention de transformer le crédit d'impôt en subvention à partir de 2019, et de restreindre la liste des équipements bénéficiaires au profit de ceux qui apparaissent les plus performants.

b) La **TVA à taux réduit de 5,5 %** s'applique aux mêmes équipements, mais aussi aux travaux connexes à leur installation. On ne connaît pas le nombre de bénéficiaires de cette mesure, mais 310 000 entreprises, qui n'ont pas l'obligation d'être labellisées, ont déclaré des travaux pour un montant de 1 180 M€ en 2016¹⁰.

La Cour a déjà eu l'occasion d'observer dans le rapport sur l'efficience des dépenses fiscales relatives au développement durable, d'une part que les deux mesures précitées ont une efficience insuffisante, dans la mesure où elles favorisent beaucoup de petits travaux dont le gain énergétique est très limité, et d'autre part qu'elles ne font l'objet que de très peu de contrôles, ce qui ne permet pas d'éliminer le risque de fraude.

c) Le **crédit d'impôt « Eco-prêt à taux zéro »** (Eco-PTZ) fait enfin l'objet de la part des banques qui le distribuent d'une procédure d'instruction et de contrôle. Il peut financer, sans condition de ressource, des travaux à hauteur de 30 000 € et est mobilisable, dès lors que des entreprises qualifiées RGE effectuent les travaux, sous condition de performance énergétique, y compris quand ces travaux sont également éligibles au programme « Habiter Mieux ». En 2016, seulement 22 300 ménages y ont eu recours et la dépense fiscale correspondante s'est élevée à 34 M€¹¹.

⁶ Action 1 de l'Axe 1 du Plan de rénovation énergétique des bâtiments annoncé le 24 novembre 2017.

⁷ Seuls les chiffres 2016 sont publiés au PLF 2018.

⁸ 1 675 M€ en 2017 et 1 580 M€ en prévision 2018.

⁹ « Reconnu garant de l'environnement ».

¹⁰ Prévision de 1 200 M€ en 2017 et 1 240 M€ en 2018.

¹¹ Elle est susceptible d'atteindre 57 M€ en 2017 et 51 M€ en 2018.

Des aides combinées dans certains pays européens

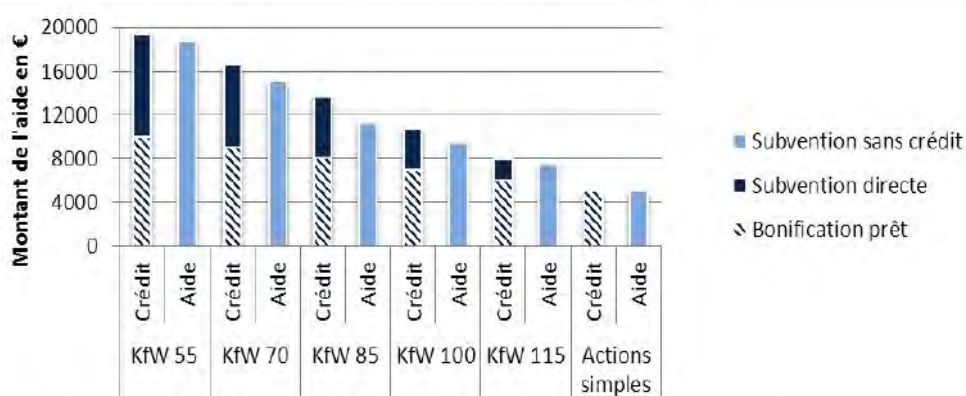
Si la France est le seul pays à avoir mis en place à la fois un programme généraliste d'aides fiscales et un programme de subvention, d'autres combinaisons d'aide à la rénovation énergétique ont été mises en place en Europe.

Selon une étude publiée par le Buildings Performance Institute Europe (BPIE)¹², les subventions, les prêts et les mesures fiscales sont mobilisées ensemble ou séparément dans la plupart des pays étudiés.

Certains pays conditionnent l'aide à l'obtention d'un certain niveau de performances (Autriche, Danemark, Italie, Pays-Bas), voire mettent en œuvre des obligations et sanctions (obligations de travaux en Allemagne, interdiction de louer un logement trop mal isolé en Belgique ou au Royaume Uni).

Le cas de l'Allemagne combine des exigences réglementaires et des aides gérées par la banque publique KfW, qui allient des prêts bonifiés et des subventions dont le montant est croissant en fonction de la performance énergétique atteinte, et qui peuvent financer des travaux très ambitieux.

Le principe de progressivité des aides dans les programmes de la KfW



Source : IDDRI avec données KfW 2013

Les barres hachurées indiquent l'équivalent subvention de la bonification du prêt (le coût de financement évité par rapport à un prêt classique de marché). Le graphique représente une valeur moyenne, celle-ci pouvant varier en fonction du montant, de la durée du prêt et du coût de référence d'un prêt à conditions de marché. La barre foncée indique le supplément de subvention directe, en cas d'atteinte du niveau de performance visé. La barre en bleu clair indique la subvention directe accordée si le bénéficiaire a uniquement recours à la subvention sans bénéficier du prêt préférentiel.

¹² ATANASIU, Bogdan et KOULOUMPI, Ilektra, *Stimuler la rénovation des bâtiments : un aperçu des bonnes pratiques*, BPIE, 2013. Le rapport évoque les situations en Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède mais est beaucoup plus précis sur les réglementations thermiques que sur les régimes d'aide.

Chapitre I

Un dispositif social de rénovation énergétique qui a manqué de stabilité

Financé dans le cadre du programme des investissements d'avenir (PIA)¹³, le programme « Habiter Mieux » est un dispositif d'amélioration énergétique des logements du parc privé, piloté par l'agence nationale de l'habitat (ANAH). Dès l'origine, il visait à la réhabilitation de 300 000 logements et s'adressait prioritairement aux propriétaires occupants définis comme « très modestes » ou « modestes »¹⁴, afin de les inciter à engager des travaux de rénovation permettant un gain minimum de 25 % de leur consommation énergétique.

Lancé en 2010 à destination des seuls propriétaires occupants répondant à certaines conditions de ressources, le programme a vu ses critères d'éligibilité étendus en 2013, sous conditions particulières, aux propriétaires bailleurs et aux syndicats de copropriété.

Fondé sur une convention conclue entre l'État et l'ANAH le 14 juillet 2010 pour la mise en œuvre de l'article 8 de la loi de finances rectificative pour 2010 relative au PIA, le programme répond à trois priorités qui ne sont pas hiérarchisées : l'accompagnement social des plus défavorisés, les enjeux de rénovation du parc des logements privés, et les engagements successifs consentis par la France en matière de baisse de consommation d'énergie et de transition énergétique.

La mission assignée à l'ANAH a été dès 2010 tributaire de l'évolution des objectifs du programme et de ses dotations financières. Dans ce contexte, le programme a subi des modifications successives, tant en termes de nombre de logements à rénover que de régimes d'aide financière appliqués ou de publics visés.

¹³ Dans son rapport sur le programme d'investissements d'avenir publié le 2 décembre 2015, la Cour des comptes a souligné le fait que les crédits du PIA venaient abonder le budget de l'ANAH pour financer le programme « Habiter Mieux » et que l'agence les gérait en complément des crédits de son propre budget pour financer en fait les mêmes actions. La Cour indiquait en conséquence que « pour cette catégorie d'opérateurs, le passage des crédits par le PIA est une source de complication sans valeur ajoutée particulière ».

¹⁴ Pour une personne seule, le plafond des revenus de la catégorie « très modeste » s'élevait à 14 308 € (19 803 € en Île-de-France) en 2016. Le plafond des revenus de la catégorie « modeste » s'élevait, la même année, à 18 342 € (24 107 € en Île-de-France).

Ces changements intervenus sur une période relativement courte ont rendu la demande d'aide instable et ont brouillé l'image du dispositif auprès des publics visés et des circuits de distribution. En pratique, la réussite du programme repose en effet essentiellement sur la mobilisation des délégataires de l'ANAH et particulièrement de leurs opérateurs dans la recherche des bénéficiaires correspondant aux objectifs.

I - Un dispositif volontariste aux moyens instables

Si le caractère social du programme « Habiter Mieux » est clairement affiché par la priorité donnée aux propriétaires occupants « *très modestes* » et « *modestes* », ce dispositif est par ailleurs destiné à permettre à la France de tenir ses engagements en matière d'entretien du parc privé existant d'une part et de transition énergétique d'autre part. À ce titre, le choix de l'ANAH comme opérateur de l'État s'inscrit pleinement dans le cadre de l'objet de ce programme.

A - L'ANAH, opérateur de l'État pour mettre en œuvre le programme « Habiter Mieux »

L'agence nationale de l'habitat (ANAH), établissement public à caractère administratif créé en 1971, est un opérateur de l'État placé sous la tutelle des ministres du logement, du budget et de l'économie depuis la loi du 24 mars 2014, dite loi accès au logement urbanisme rénové (ALUR). L'article L321-1 du code de la construction et de l'habitat (CCH) définit son rôle et ses missions en disposant que l'ANAH se doit de « *promouvoir le développement et la qualité du parc existant de logements privés, en particulier en ce qui concerne les performances thermiques et l'adaptation à la perte d'autonomie* ». Ainsi l'agence s'attache au développement de quatre programmes principaux que sont :

- la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé ;
- la lutte contre la précarité énergétique ;
- le traitement des copropriétés en difficulté ;
- l'adaptation du logement aux besoins des personnes âgées ou handicapées.

C'est dans ce contexte que l'agence a été chargée de la mise en œuvre du programme « Habiter Mieux ». Le rôle de l'ANAH comme opérateur privilégié de l'État en matière de rénovation énergétique du parc privé a été conforté par la signature le 1^{er} juillet 2015 d'un contrat d'objectifs et de performance 2015-2017 par le ministre des finances et des comptes publics, la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité et le secrétaire d'État au budget.

Logements insalubres et indignes

L'habitat indigne englobe (loi n° 2014-366 du 24 mars 2014) les locaux utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé.

L'habitat indigne relève, selon les situations, des pouvoirs de police du préfet ou du maire ou du président de l'EPCI en cas de transfert ou de délégation.

L'habitat, lorsqu'il est insalubre, peut provoquer ou accentuer des pathologies, selon l'état du logement, comme le saturnisme lié aux peintures au plomb dégradées, les maladies respiratoires liées à l'humidité et au manque d'aération, les maladies infectieuses favorisées par des équipements sanitaires insuffisants, des troubles psychiques en cas de logements trop exigus ou sans ouverture sur l'extérieur, des accidents domestiques accrus par la présence d'installations électriques défectueuses, par l'instabilité des planchers, plafonds, escaliers...

On évalue à environ 400 000 les logements privés occupés considérés comme indignes, insalubres ou dangereux¹⁵.

Par ailleurs, en cas de location, un propriétaire bailleur a l'obligation de louer un logement « décent ». Les critères techniques définissant un logement décent (décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002) comprennent une taille suffisante, le respect des normes de sécurité, une situation de bon entretien. Le logement doit disposer d'un système de chauffage, d'une cuisine ou coin cuisine, et d'une installation sanitaire intérieure¹⁶. La notion de décence est une notion de droit privé qui s'applique dans les rapports locatifs et qui implique en cas de litige de saisir le tribunal d'instance. Le préfet et le maire et le président de l'EPCI ne sont pas compétents dans ce domaine.

B - Le programme « Habiter Mieux », héritier et tributaire d'une longue évolution législative

Les premières lois en faveur de la transition énergétique sont intervenues dès 2005¹⁷. L'enquête nationale logement de 2006 a révélé que 3 400 000 ménages consacraient plus de 10 % de leurs ressources à leur facture d'énergie. La loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a prévu une réduction de 38 % de la consommation d'énergie du parc des bâtiments existants. Enfin, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a établi un lien entre précarité du logement, précarité énergétique et précarité sociale.

Ainsi, selon cette loi, « est en situation de précarité énergétique une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire

¹⁵ ANAH, Mémento de l'habitat privé, 2014.

¹⁶ 645 000 logements privés sont dépourvus de ce confort sanitaire.

¹⁷ Loi du 13 juillet 2005 dite POPE prévoyant une réduction de facteur 4 de la consommation énergétique de la France entre 1990 et 2050.

à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou conditions d'habitat. »

Dès lors, la précarité énergétique peut relever de trois facteurs :

- la vulnérabilité et la faiblesse des revenus des ménages ;
- la mauvaise qualité thermique du logement lié à des désordres techniques ou au caractère défectueux du système de chauffage ;
- le coût de l'énergie.

C'est dans ce cadre que le programme « Habiter Mieux » a été conçu et mis en œuvre. Dès 2010, il a vu ses objectifs traduits par une cible nationale, avec une ambition initiale de 300 000 logements réhabilités entre 2010 et 2017. Les annonces faites par le Président de la République le 21 mars 2013, lors de la présentation du plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH), confirmées par les lois ALUR du 24 mars 2014 et TECV du 17 août 2015, ont porté cet objectif de rénovation à 500 000 logements par an à l'horizon 2017, dont 380 000 dans le parc privé.

Combien de ménages en situation de précarité énergétique ?

Le dénombrement des ménages en précarité énergétique n'est pas aisé. Selon l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), jusqu'à 5,1 millions de ménages (11,1 millions d'individus) seraient en situation de précarité énergétique, ce qui se traduirait par des difficultés pour se chauffer convenablement à un coût abordable. En réduisant la cible aux trois premiers déciles de revenu (indicateur TEE_3D¹⁸), 2,8 millions de ménages seraient concernés (soit 5,5 millions de personnes), avec un revenu moyen par unité de consommation de 9 843 €/an. La part des propriétaires dans cet échantillon est de 42 %, ce qui correspond à 1,17 million de résidences principales, alors que celle des locataires serait de 58 %, dont 28 % dans le parc social et 30 % dans le parc privé.

Le plan de rénovation énergétique de novembre 2017 dénombre les « passoires thermiques » occupées par des ménages en situation de précarité énergétique en croisant le parc classé F et G, soit 7 à 8 millions de logements, et les quatre premiers déciles de revenu, ce qui amène à dénombrer un million de ménages de plus que l'évaluation produite par l'ONPE. Selon ce document, 3,8 millions de logements sont concernés, dont 1,4 million occupés par des propriétaires et 1,7 million par des locataires du parc privé, le solde représentant les locataires du parc social.

La loi du 17 août 2015 dite de « *transition énergétique pour la croissance verte* » (TECV) a confirmé l'objectif de 500 000 logements par an à compter de 2017, en précisant que la moitié au moins des occupants devront être des ménages modestes et que l'ensemble des bâtiments privés résidentiels dont la consommation annuelle en énergie primaire est supérieure à 330 kWh/ep/m² (étiquettes F et G) devront être réhabilités d'ici à 2025.

¹⁸ ONPE, *Les chiffres-clés de la précarité énergétique*, novembre 2016.

Enfin, le plan de rénovation énergétique soumis à concertation à la suite de l'annonce gouvernementale du 25 novembre 2017 prévoit la rénovation de 500 000 logements par an¹⁹ : 150 000 logements correspondants à des « passoires thermiques » pour des ménages en situation de précarité énergétique grâce aux aides de l'État (CITE, ECO-PTZ rénové), dont au moins 75 000 financés par l'ANAH, dont le programme « Habiter Mieux » est donc reconduit, 100 000 logements sociaux financés par les bailleurs sociaux et 250 000 logements pour les particuliers aidés par le CITE et les certificats d'économie d'énergie. Ce plan annonce les moyens suivants :

Tableau n° 1 : moyens prévus par le plan de rénovation énergétique

	Par an	Sur le quinquennat	Source
<i>Crédit d'impôt transition énergétique (CITE)</i>	1 Md€	5 Md€	Grand Plan d'Investissement
<i>ANAH Habiter Mieux</i>	240 M€	1,2 Md€	Grand Plan d'Investissement
<i>Collectivités</i>	600 M€ de prêts	3 Md€	Grand Plan d'Investissement
<i>Bailleurs sociaux</i>	600 M€ de prêts	3 Md€	Livret A et Livret développement durable
<i>Bâtiments État</i>	360 M€	1,8 Md€	Grand Plan d'Investissement
<i>Total</i>	2,8 Md€	14 Md€	

Source : Ministère de la transition écologique et ministère de la cohésion des territoires - Concertation sur le projet de plan de rénovation énergétique - 24 novembre 2017

C - Des modalités et des moyens financiers instables

Le programme « Habiter Mieux » a été spécifiquement régi par la convention entre l'État et l'ANAH du 14 juillet 2010 et ses avenants du 26 juin 2013, 13 janvier 2015 et 3 juillet 2015 et encadré par le règlement général de l'ANAH qui a connu lui-même plusieurs modifications au cours de la période, la dernière à ce jour datant du 29 novembre 2017.

¹⁹ Le plan de rénovation énergétique des bâtiments indique comme chiffres clés 7 millions de logements mal isolés et 3,8 millions de « passoires thermiques » occupées par des ménages en situation de précarité énergétique.

Tableau n° 2 : versions successives du règlement général de l'ANAH applicable entre 2010 et 2016

<i>N° de version</i>	Date de l'arrêté d'approbation	Date de publication au JO	Périodes d'application
6	2 juillet 2010	14 juillet 2010	15/07/10 au 12/02/11
7	2 février 2011	12 février 2011	13/02/11 au 15/08/14
8	1 ^{er} août 2014	15 août 2014	16/08/14 au 29/12/15
9	21 décembre 2015	29 décembre 2015	Depuis le 30/12/15

Source : ANAH.

Le programme « Habiter Mieux » a bénéficié de deux sources principales de financement : les fonds propres de l'ANAH et le programme d'investissement d'avenir (PIA).

La convention entre l'État et l'ANAH de 2010 précise qu'est créé au sein du PIA un programme « *Rénovation thermique des logements* » au sein de la mission « *ville-logement* », doté initialement de 500 M€ et permettant d'abonder un « *Fonds national d'aide à la rénovation énergétique* » (FART) géré par l'ANAH afin de financer ce programme. Au 31 décembre 2016, le montant cumulé du FART s'élevait à 696 M€.

L'ANAH, pour sa part, s'est engagée initialement à abonder le dispositif sur ses fonds propres à hauteur de 600 M€ au travers de ses programmes d'action classiques. L'avenant n° 3 de la convention État-ANAH de 2015 a révisé cet objectif pour le porter à 990 M€ hors participation des fournisseurs d'énergie (1,150 Md€ en intégrant cette contribution).

1 - Le financement par l'ANAH a répondu aux objectifs

Au cours de la période observée, l'ANAH a vu la nature et le montant de ses recettes évoluer. Ces recettes sont fongibles : il n'existe pas de fléchage par programme d'intervention.

Tableau n° 3 : tableau des recettes propres de l'ANAH**Recettes de l'Anah (hors opérations d'ordre budgétaires)**

	Exercice 2009	Exercice 2010	Exercice 2011	Exercice 2012	Exercice 2013	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016
Produit de la taxe sur les logements vacants (TLV) *	18 748 159	19 848 609	23 508 047	14 883 932	21 000 000	21 000 000	61 000 000	21 000 000
Contribution Action Logement **	480 000 000	480 000 000	480 000 000	390 000 000	0	0	50 000 000	150 000 000
Produits issus de la mise aux enchères des quotas carbone	0	0	0	0	219 246 740	215 345 125	312 116 110	234 683 755
Contribution Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie							20 000 000	0
Contribution Fonds de financement de la transition énergétique							20 000 000	0
Subvention de fonctionnement (plan de relance)	150 000 000	75 000 000	0	0	0	0	0	0
Contribution des énergéticiens (CEE)	0	0	15 500 000	19 334 150	4 474 750	47 852 250	41 715 570	55 721 470
Reversements de subventions et autres produits divers	10 118 039	6 911 056	10 559 139	9 150 355	7 717 401	8 303 953	13 384 097	2 686 036
Total des recettes	658 866 198	581 759 665	529 567 186	433 368 437	252 438 891	292 501 328	518 215 777	464 091 261

* Taxe affectée plafonnée en loi de finances à 21 M€. Déplafonnement exceptionnel en 2015 en LFR. Le rendement précis de la taxe n'est pas connu (estimation en 2016 entre 70 M€ et 80 M€)

** La contribution AL passe de 50 M€ à 100 M€ en 2016 par avenant à la convention triennale 2015-2017. Un versement complémentaire de 50 M€ est intervenu en 2016 par anticipation sur la quote-part 2017

Source : ANAH.

Toutes actions confondues, les engagements de l'ANAH ont permis de rénover 462 693 logements au cours de la période 2010-2017, dont 243 239 dans le cadre du programme de rénovation énergétique mettant en œuvre le dispositif « Habiter Mieux », soit 52,5 % des dossiers. Les engagements pour ce programme ont atteint 2 487 M€ (budget ANAH + FART), soit 63 % des aides de l'agence pour les mêmes exercices.

Il convient en revanche de remarquer que, si le financement par l'ANAH a répondu aux objectifs, le coût de gestion de ce dispositif reste mal connu, faute de pouvoir distinguer ces coûts selon les types d'interventions appliqués à chaque logement.

Un coût de gestion mal connu

Au 31 décembre 2016, l'ANAH comptait 113 ETP (115 EPTP). Par ailleurs, on dénombrait en 2017 780 ETP dans les services déconcentrés de l'État, mais aucun prorata du temps consacré spécifiquement au programme « Habiter Mieux » n'a été établi par l'ANAH ou le ministère chargé du logement. Dans ces conditions, le coût de gestion du programme correspondant aux rémunérations des agents le mettant en œuvre ne peut être établi avec précision, d'autant que les dossiers faisant l'objet d'instruction et de contrôles combinent souvent plusieurs aides de l'ANAH. Si, à titre d'hypothèse, les agents des services déconcentrés de l'État affectés aux programmes ANAH étaient affectés à 50 % au programme « Habiter Mieux », compte tenu d'un coût chargé moyen d'un emploi du ministère égal à 61 000 €, la dépense hors siège ANAH et hors dépenses de fonctionnement équivaldrait à 23,8 M€ par an. L'ANAH a reçu un complément d'effectifs de 70 à 80 agents pour 2017.

2 – Des variations de l'enveloppe du FART préjudiciables au programme

Si les objectifs quantitatifs assignés au programme « Habiter Mieux » n'ont pas varié entre 2013 et 2017, les dotations en crédits n'ont pas évolué de manière à permettre leur atteinte. Dotée initialement de 500 M€, l'enveloppe du FART a été modifiée dix fois en sept ans pour atteindre 696 M€ fin 2016.

L'enveloppe du FART prévoit deux types de financement :

- l'octroi d'une aide de solidarité énergétique (ASE) appelée « *prime FART* », permettant d'accompagner les travaux de rénovation pour atteindre un gain énergétique avec une cible moyenne de 30 % ;
- le financement partiel ou total des frais d'ingénierie au titre de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), permettant un suivi particulier des travaux souhaités par les bénéficiaires par les opérateurs de l'ANAH.

L'enveloppe FART a été conçue comme une incitation supplémentaire à la rénovation énergétique dans le cadre des travaux régulièrement financés par l'ANAH. Elle conditionne les aides financières allouées aux bénéficiaires du programme « Habiter Mieux ».

Au regard des sommes mises à la disposition de l'ANAH et du nombre de logements rénovés, il apparaît que le manque de régularité des flux de crédits a réduit la capacité du régime d'aide à attirer des bénéficiaires potentiels.

Une baisse significative de l'enveloppe a été opérée en 2013, en raison notamment des résultats initiaux décevants du programme, mais aussi afin de redéployer les crédits pour financer une part des nouvelles mesures du plan d'investissement pour le logement, annoncées en mars 2013 par le Président de la République.

À compter de 2015, les crédits du PIA ont été réalloués à l'ANAH, face à l'augmentation significative du flux des dossiers réalisés dans le cadre du programme « Habiter Mieux », passés de 6 669 logements rénovés en 2011 à 49 706 en 2015, du fait notamment d'un plan national de communication spécifique.

La montée en puissance progressive du nombre de dossiers a été particulièrement soutenue par le plan de rénovation de l'habitat (PREH) de 2013 qui s'est traduit par une

augmentation de la prime FART, avec le rehaussement de la dotation de ce fonds en 2015 et en 2016, après un recul observé en 2013.

Tableau n° 4 : les évolutions de l'enveloppe du FART

<i>Année</i>	Montant (€)	Objet	Décision
2010	500 000 000	Création du FART	Convention État-ANAH
2013/2014	365 000 000	Prime exceptionnelle de rénovation énergétique	Avenant n° 1 du 26 juin 2013
2015	455 000 000	Prime exceptionnelle de rénovation énergétique	Avenant n° 2 du 13 janvier 2015
2015	483 000 000	Intégration de l'enveloppe projets territoriaux du PIA	Avenant n° 3 du 3 juillet 2015
2015	486 772 629	Reliquat	Décision du Premier ministre du 30 juillet 2015
2015	486 945 000	Reversement FART 2015	
2016	536 945 709	Intégration de l'action du PIA « démonstrateur de la transition écologique et énergétique »	Décision du Premier ministre du 10 novembre 2015
2016	686 945 709	Intégration de l'action du PIA « démonstrateur de la transition écologique et énergétique »	Décision du Premier ministre du 29 avril 2016
2016	687 008 246	Reversements FART 2016	
2016	695 973 292	Dégagements FART 2015-2016	

Source: ANAH.

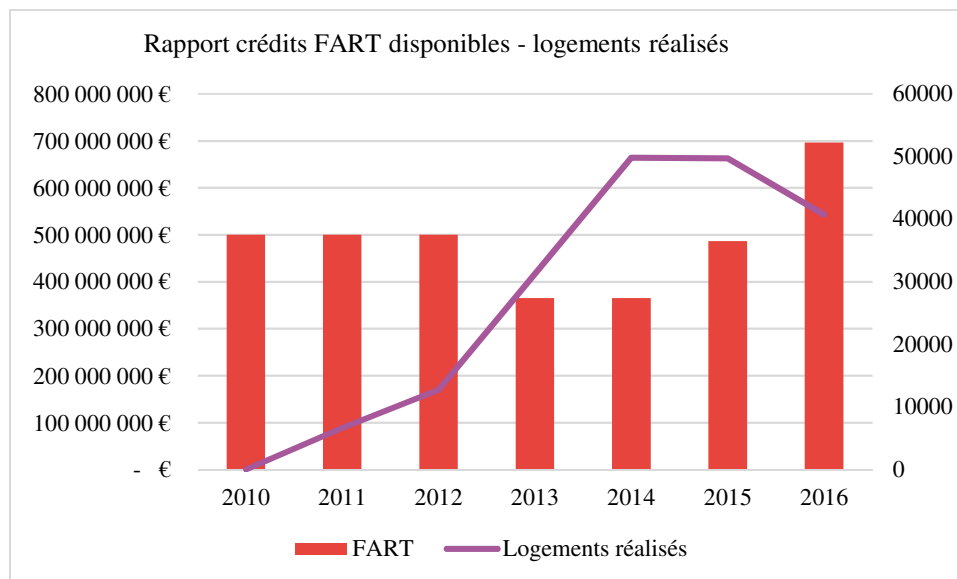
Au 31 décembre 2016, 397 M€ de crédits de paiement avaient été consommés.

Tableau n° 5 : consommation des crédits de paiement du FART

<i>Année</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Dépense en €</i>	1 513 329	12 082 965	38 817 185	117 741 139	133 717 394	98 075 713

Source : ANAH.

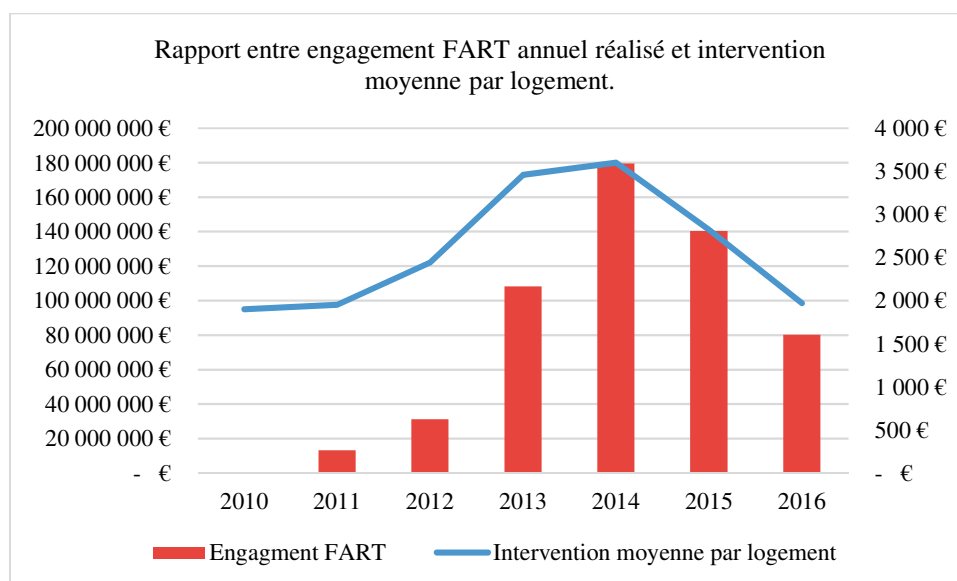
Graphique n° 1 : évolution des rénovations au regard des enveloppes annuelles du FART



Source: Cour des comptes selon données ANAH.

La corrélation entre les dotations FART disponibles et les dossiers réalisés a eu pour conséquence de modifier régulièrement l'aide moyenne allouée par dossier. Le rapport entre crédits engagés et dossiers réalisés fait apparaître un montant moyen allant de 1 900 € à 3 600 € lors de la mise en œuvre du plan de rénovation énergétique de l'habitat annoncé en 2013.

Graphique n° 2 : corrélation entre crédits de paiement du FART et aide moyenne



Source/note : Cour des comptes selon données de l'ANAH.

Si l'aide du FART (ASE et AMO) avait été maintenue en 2015 et 2016 à son niveau moyen de 3 600 € de 2014, il aurait fallu abonder le fonds de plus de 100 M€ supplémentaires pour financer cette pérennisation.

À défaut, la prime moyenne par logement s'est réduite pour retomber en 2016 à 1 969 € soit un niveau quasi-équivalent de celui de 2011. Pour les bénéficiaires, cette situation s'est traduite par une réduction de l'attrait du dispositif, et donc de sa capacité à atteindre l'objectif de 300 000 logements, comme le montre le graphique n° 3 ci-après.

La courbe sinusoïdale du nombre de demandes de subvention, rapportée aux différents régimes d'aide successifs, est éclairante sur la difficulté qu'a connue le programme pour générer une stabilité du flux de rénovation de logements.

D - Un objectif de 300 000 logements à rénover pour un gain énergétique escompté de 30 % en moyenne

Les objectifs de réhabilitation fixés par la convention de 2010 avaient fixé à 300 000 le nombre des réhabilitations de logements à opérer entre 2010 et 2017, pour un gain de performance énergétique de 30 % en moyenne, avec un minimum de 25 % en application de l'arrêté du 6 septembre 2010 relatif au règlement des aides du FART.

Si l'objectif final est demeuré inchangé depuis 2010, le séquençage des prévisions a été revu plusieurs fois pour tenir compte des difficultés de déploiement du programme.

Tableau n° 6 : objectifs de rénovation de logements fixés à l'ANAH

	Convention du 14 juillet 2010	Avenant n° 1 du 26 juin 2013	Avenant n° 2 du 13 janvier 2015	Avenant n° 3 du 3 juillet 2015
<i>2010-2012</i>	135 000	19 476	19 476	19 476
<i>2013-2015</i>	165 000	100 000	126 235	131 235

Source : Cour des comptes selon convention du 14 juillet 2010 et avenants 1, 2 et 3 parus au journal officiel.

Le graphique n° 3 montre la forte saisonnalité des engagements d'aide, du fait de la confirmation tardive du montant de crédits disponibles et de la difficulté rencontrée par les collectivités territoriales partenaires de prévoir, de ce fait, le nombre de dossiers pouvant être subventionnés. On observe pour chaque année une forte activité d'engagement sur les derniers mois.

Ces évolutions sont liées à des premiers résultats décevants sur 2010 et 2011, ainsi qu'à la révision des objectifs publics traduits dans la loi ALUR, à la suite de la mise en œuvre du plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH) de 2013.

Les réhabilitations effectivement engagées par l'ANAH dans le cadre du programme se sont élevées sur la période 2010-2016 à 190 973 logements (dont 184 282 pour la période 2012-2016), avec un rythme inégal marqué par les différentes étapes du programme.

Tableau n° 7 : nombre de logements réhabilités

<i>Année</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
<i>Nombre de logements réhabilités</i>	22	6 669	12 784	31 235	49 831	49 706	40 726	52 266	243 239

Source : ANAH.

Ce résultat est à mettre en perspective avec les 462 693 logements aidés par l'ANAH sur la période : le programme « Habiter Mieux » a ainsi représenté plus de 50 % de l'ensemble des logements rénovés par celle-ci entre 2010 et 2017 pour atteindre 64 % en 2017.

Au total, si les objectifs de 150 711 logements bénéficiant d'une rénovation énergétique dans le cadre du programme fixé par la convention État-ANAH pour la période 2010-2015 ont presque été atteints avec 150 247 logements effectivement réhabilités, la cible de 300 000 logements à rénover sur la période 2010-2017 s'est révélée trop ambitieuse. Ce constat s'est vérifié tout d'abord avec l'année 2016, qui a comptabilisé 40 726 logements réalisés pour un objectif initial de 50 000 logements, porté à 70 000 logements par la circulaire de l'ANAH du 24 avril 2016, soit un taux de réalisation de 58,2 %. Il en est allé de même pour l'année 2017, qui a atteint 52 266 logements pour une cible de 100 000 logements soit un taux de réalisation de 52 % seulement. L'affichage de cette cible était sans doute irréaliste par rapport aux moyens disponibles sur le terrain et au délai nécessaire à la mise en place des enveloppes d'engagement territoire par territoire.

Ces résultats insatisfaisants de l'année 2017 sont à analyser à l'aune des moyens financiers, passés de 500 M€ initialement programmés à 696 M€ au 31 décembre 2016, et de l'élargissement des publics cibles à compter de 2013. Ils montrent l'écart entre le volontarisme des objectifs nationaux affichés dans la loi ALUR et la loi TECV (Transition énergétique pour la croissance verte) et le rythme réel de rénovation des logements du parc privé.

En revanche, sur le plan des gains énergétiques, l'ANAH affiche des résultats globaux supérieurs aux engagements conventionnels.

Tableau n° 8 : gains énergétiques moyens des dossiers « Habiter Mieux »

	Propriétaires occupants	Propriétaires bailleurs	Syndicats de copropriété	Moyenne globale
2015	40,1 %	62,4 %	51,1 %	41,9 %
2016	40,4 %	63,8 %	46,6 %	43,2 %

Source : ANAH.

Ces résultats sont fondés sur les diagnostics énergétiques effectués obligatoirement avant et après travaux et résultent de l'obligation faite aux bénéficiaires du programme par le règlement général de l'ANAH d'assurer un gain minimal énergétique de 25 % pour les propriétaires occupants et de 35 % pour les propriétaires bailleurs.

La confirmation de ces gains de performance énergétique dépend néanmoins des comportements quotidiens des occupants des logements, notamment dans l'usage des équipements de chauffage et de rafraîchissement qui peuvent entraîner un effet rebond²⁰.

Par ailleurs, comme on le verra *infra*, cette évolution globale positive reste modeste au regard des exigences de rénovation du parc de logement exprimées dans la loi Transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015, qui affiche l'objectif « *de disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes " bâtiment basse consommation²¹" ou assimilées, à l'horizon 2050, en menant une politique de rénovation thermique des logements concernant majoritairement les ménages aux revenus modestes* ».

II - Un programme dont les priorités et les régimes d'aide sont marqués par un manque de stabilité

La convention État-ANAH a élargi progressivement le champ de ses bénéficiaires des propriétaires occupants très modestes et modestes vers les propriétaires bailleurs et les copropriétés.

A - Un programme principalement dirigé vers les propriétaires occupants modestes et très modestes

La convention de 2010 indiquait que l'aide de solidarité énergétique (ASE) et l'aide à l'ingénierie financées par le programme d'investissement d'avenir au travers de l'enveloppe du fonds d'aide à la rénovation thermique (FART) s'adressaient aux propriétaires occupants « *modestes* » ou « *très modestes* ». À compter de l'avenant n° 1 de 2013, le programme a été

²⁰ L'effet rebond se caractérise par un comportement des ménages tendant à augmenter la température de confort des logements rénovés alors que les constats sont effectués pour une température théorique de 19° C.

²¹ Étiquette A, soit 15 à 50 KWh/m² par an en zone tempérée, consommation pouvant être plus importante en zone montagneuse. Pour les logements rénovés la norme BBC est de 80 KWh/m², ce qui correspond à l'étiquette B.

élargi aux propriétaires bailleurs et aux copropriétés, les propriétaires occupants modestes et très modestes demeurant toutefois une priorité.

Sur les 184 282 logements rénovés entre 2012 et 2016 dans le cadre du programme « Habiter Mieux », 162 282 concernaient des propriétaires occupants, soit plus de 88 %. Parmi ces derniers, 83 % appartiennent à la catégorie « *très modeste* » et 17 % à la catégorie « *modeste* ». Cette prépondérance des plus faibles revenus est liée aux plafonds de ressource établis en 2012 et au premier semestre 2013, qui excluaient la catégorie « *modeste* » du programme. Elle s'est maintenue par la suite au regard des priorités affichées par la circulaire du ministère du logement et de l'égalité des territoires du 9 juillet 2014 qui précisait « *qu'il convient pour le second semestre 2014 d'accentuer la priorisation des bénéficiaires des aides au sein des publics éligibles aux aides de l'ANAH, au profit des ménages très modestes* ».

Outre le fait que cette orientation a créé des difficultés au regard des demandes de ménages modestes qui n'ont pu aboutir, elle a provoqué un ralentissement des travaux effectués par ce public spécifique, dont le nombre de dossiers est passé de 11 825 en 2014 à 4 635 en 2015.

1 - Détermination de la qualité de propriétaire modeste ou très modeste

Les propriétaires occupants modestes et très modestes sont définis comme tels au regard des plafonds fixés annuellement par l'ANAH sur la base des revenus fiscaux de référence des demandeurs de l'année N-2. Ils varient en fonction de la composition du ménage bénéficiaire et de son lieu de résidence, selon que celui-ci se situe en Île-de-France ou dans les autres régions.

Ces plafonds sont rendus publics chaque année à travers le guide des aides de l'agence. Ils suivent l'arrêté du 31 décembre 2001, qui a été modifié à plusieurs reprises²². Ils sont par ailleurs révisés au 1^{er} janvier de chaque année en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

Il est à noter qu'avant juin 2013, trois catégories de plafonds existaient pour les propriétaires occupants, tout en n'ouvrant droit au programme « Habiter Mieux » qu'à ceux qui relevaient de la catégorie « *très modeste* ». Ces trois catégories ont été fusionnées au 1^{er} juin 2013 avec deux catégories « *modeste* » et « *très modeste* », qui ouvrent chacune droit à des aides différenciées dans le cadre du programme. Cette réforme a occasionné une hausse significative des plafonds de ressource pour chaque catégorie (plus de 55 % pour les propriétaires occupants très modestes et plus de 50 % pour les propriétaires modestes).

²² 11 décembre 2007, 2 février 2011 et 24 mai 2013.

Ménages à bas revenus et ménages modestes et très modestes

Pour le programme « Habiter Mieux », la définition des ménages modestes et très modestes repose sur des plafonds fixés par l'ANAH par rapport aux revenus fiscaux de référence des demandeurs. Cette approche diffère de la définition des ménages à bas revenus et modestes, telle qu'elle découle des travaux de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère chargé des affaires sociales. En effet, cette dernière définition ne prend pas seulement en compte les revenus fiscaux, mais également l'ensemble des revenus de transfert du ménage - à l'exclusion des aides au logement - et elle définit trois catégories de revenu :

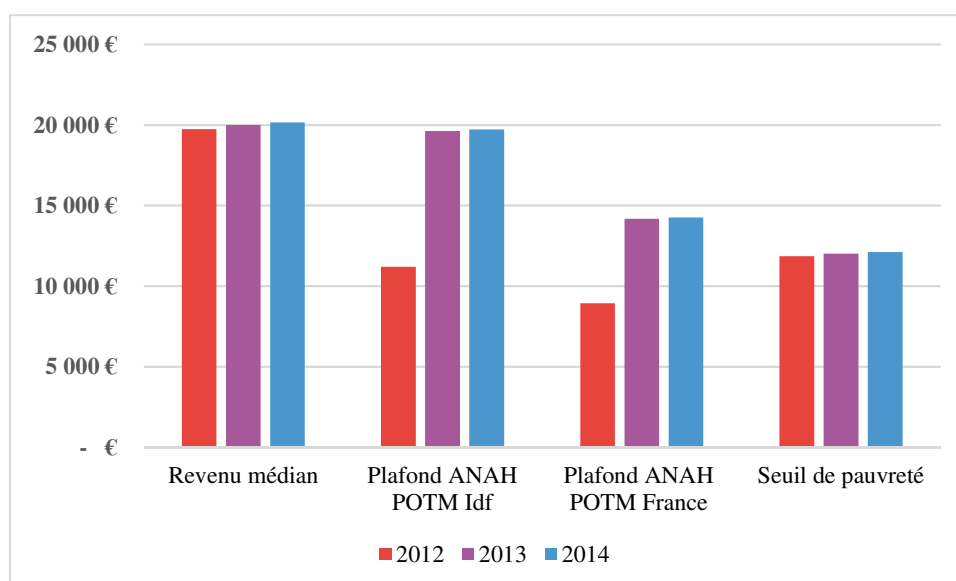
- ménages à bas revenus : niveau de vie inférieur au 2^{ème} décile ;
- ménages modestes : 3^{ème} décile ;
- ménages plus aisés : supérieur au 3^{ème} décile.

Selon l'enquête nationale logement de 2013, 29 % des ménages à bas revenus sont propriétaires, 34 % sont locataires du parc social, 31 % sont locataires du parc privé, et 7 % ont un autre statut. Les ménages modestes sont propriétaires à hauteur de 50 %, locataires du parc social à hauteur de 22 %, et locataires du parc privé à hauteur de 22 % (4 % ont un autre statut).

Cet élargissement des conditions d'éligibilité n'a pas été neutre dans la capacité donnée au programme d'atteindre ses objectifs, sans altérer pour autant sa priorité sociale. Concernant les propriétaires occupants très modestes, les plafonds appliqués entre 2012 et 2016 s'inscrivent dans une fourchette comprise, pour une personne seule, entre 8 934 € par an (11 181 € pour l'Île-de-France) en 2012 et 14 308 € par an (19 803 € pour l'Île-de-France) en 2016²³.

Une comparaison avec le revenu médian et le seuil de pauvreté des années 2012 à 2014 permet de mesurer la situation des propriétaires occupants très modestes.

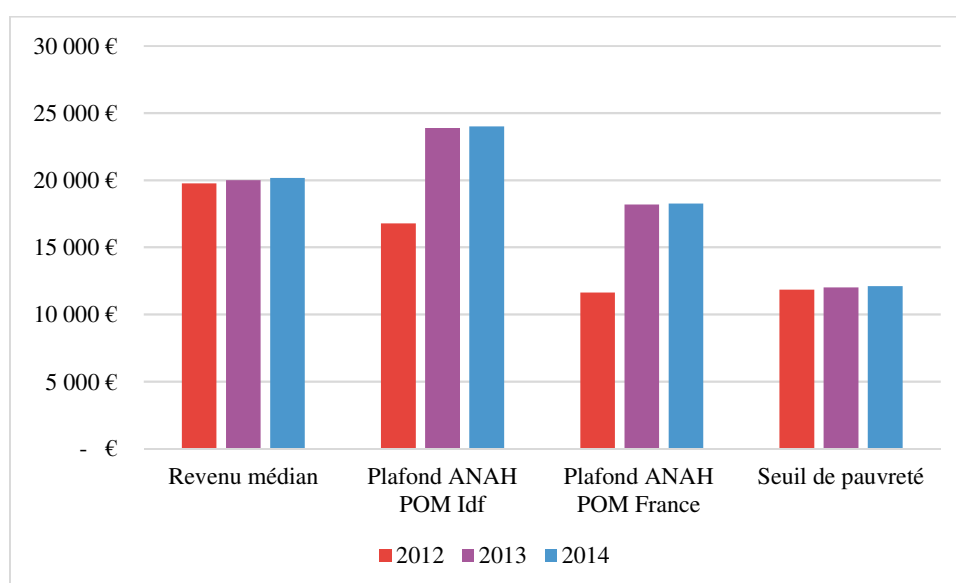
²³ Cf. annexe n° 1 pour l'ensemble des plafonds sur la période.

Graphique n° 4 : situation des propriétaires occupants (PO) très modestes (TM)

Source : Cour des comptes selon données ANAH et Insee pour un propriétaire occupant très modeste célibataire.

Pour les propriétaires occupants modestes, les plafonds appliqués entre 2012 et 2016 s'inscrivent dans une fourchette plus élevée comprise, pour une personne seule, entre 11 614 € par an (16 772 € pour l'Île-de-France) en 2012 et 18 342 € par an (24 107 € pour l'Île-de-France) en 2016.

Une comparaison avec le revenu médian et le seuil de pauvreté des années 2012 à 2014 confirme le maintien du caractère social du dispositif.

Graphique n° 5 : situation des propriétaires occupants (PO) modestes (M)

Source : Cour des comptes selon données ANAH et Insee pour un propriétaire occupant modeste célibataire.

La situation actuelle appelle par ailleurs les observations suivantes :

- du point de vue de l'objectif d'efficacité énergétique, les publics modestes sont mieux à même de s'engager dans des projets plus ambitieux que les publics très modestes, puisque leur revenu supérieur leur permet de s'engager sur des travaux plus importants.
- si le programme était réorienté vers une majoration des aides en faveur des meilleures performances en matière énergétique, l'orientation donnée par le gouvernement en faveur des logements F et G occupés par des ménages en situation de précarité énergétique soulèverait la question de savoir si l'objectif énergétique doit rester un pourcentage d'amélioration supérieur à 25 %, ou bien devenir l'obtention d'une étiquette E qui ferait sortir le logement de la catégorie des « *passoires thermiques* ».
- l'objectif assigné à l'ANAH dans le cadre du nouveau plan de rénovation énergétique, soit 75 000 financements à accorder chaque année sur les 150 000 « *passoires thermiques* » du secteur privé abritant des ménages en précarité énergétique, pourrait laisser penser que seuls ceux qui sont concernés par des logements en étiquette F et G devraient désormais être sélectionnés, alors que ces catégories ne concernaient que 55 % des dossiers sur la période contrôlée.

Pour le ministère chargé du logement²⁴, « *il convient de rappeler que ces orientations visent à concentrer l'effort prioritairement sur les passoires énergétiques, c'est-à-dire les logements de classe énergétique F et G.* ». Cependant « *l'atteinte des objectifs ne doit par ailleurs pas se faire au détriment du caractère social du programme.* » De même le ministère de l'économie et des finances²⁵ « *considère que l'ANAH a vocation à concentrer son action sur les publics les plus vulnérables, pour lesquels son intervention se révèle la plus efficace du fait notamment de l'accompagnement personnalisé qu'elle met en œuvre.* »

Ces éléments invitent à une clarification des arbitrages à faire entre la priorité à accorder aux « *passoires thermiques* » ou à la « *précarité* » énergétique, afin d'affiner le ciblage du programme pour les années à venir.

2 - Un régime d'aide individuelle modifié trop régulièrement pour être lisible

Le programme « Habiter Mieux » est un dispositif complémentaire aux programmes d'actions de l'ANAH, tels qu'ils sont définis par l'article L321-1 du CCH. À ce titre, les bénéficiaires propriétaires occupants doivent d'abord être éligibles à une prise en charge partielle de leurs travaux dans le cadre des aides « *classiques* » de l'ANAH, avant de pouvoir prétendre à une aide supplémentaire du FART spécifique pour la démarche d'amélioration énergétique, avec un gain de performance d'au moins 25 %.

Les programmes d'action de l'ANAH donnent lieu à des aides différenciées selon la nature des travaux engagés et le statut des bénéficiaires (modestes ou très modestes). Chaque bénéficiaire s'engage à occuper pendant six ans au moins le logement réhabilité à titre de résidence principale. Le même logement occupé par le même propriétaire ne peut être aidé

²⁴ Réponse du ministère de la cohésion des territoires aux observations provisoires de la Cour.

²⁵ Réponse de la direction générale du Trésor aux observations provisoires de la Cour.

qu'une fois si le dossier comporte une prime « Habiter Mieux », ce qui interdit de planifier des aides pour une amélioration en plusieurs étapes, alors que les autres aides de l'ANAH peuvent être fractionnées de telle sorte que le logement peut être rénové en plusieurs tranches.

Le régime des aides de l'ANAH hors « Habiter Mieux »

Le régime des aides de l'ANAH prévoit qu'aucune aide ne peut être attribuée au titre d'une nouvelle demande si le plafond de travaux précédemment applicable a déjà été atteint, dans le cadre du ou des dossiers déposés dans les cinq années précédentes. Pour les propriétaires occupants, un plafond général est fixé à 20 000 € pour les améliorations en matière d'autonomie, sécurité/salubrité, amélioration de la performance énergétique... ; les travaux lourds bénéficient cependant d'un plafond de travaux majoré de 50 000 €.

Si le plafond de travaux pris en compte au titre de la première subvention n'a pas été atteint, une nouvelle demande déposée dans le délai de cinq ans peut donner lieu à l'octroi d'une nouvelle aide dans la limite du reliquat existant sur le plafond de travaux.

Plusieurs types de dérogation existent :

- la règle ne s'applique pas dans le cas de travaux lourds (par exemple, si un premier dossier autonomie est financé avec un plafond de 20 000 € de travaux, on appliquera pour un second projet mené moins de cinq ans après et portant sur des travaux lourds de type rénovation d'un habitat indigne et très dégradé le plafond majoré de 50 000 € sans défalquer le montant des travaux pris en compte au titre du premier dossier).

- l'autorité décisionnaire peut réduire le délai de cinq ans lorsque la survenance ou l'évolution d'un handicap nécessite de nouveaux aménagements.

- à compter de 2018, dans le cas où un premier dossier concernait des travaux pour la sécurité et la salubrité de l'habitat ou des travaux pour l'autonomie d'une personne en situation de handicap, le délai de cinq ans ne s'applique pas à un nouveau projet relatif à des travaux d'amélioration de la performance énergétique (afin de favoriser la réalisation de travaux dans le cadre du programme « Habiter Mieux »).

La nouvelle aide « Habiter Mieux - travaux simples »²⁶, qui sera instituée à compter du 1^{er} janvier 2018 et qui ne bénéficiera pas de la prime, suivra ce régime "de droit commun" des aides de l'ANAH quant à la possibilité de demander une nouvelle aide.

Le tableau ci-après expose les aides de base de l'ANAH. C'est en bonification de ces dispositifs que peut être allouée l'aide de solidarité énergétique (ASE) qui fonde le programme « Habiter Mieux ». Les modifications qu'a connues cette seconde tranche de financement sont retracées dans le tableau suivant.

²⁶ Cf. infra page 45.

Tableau n° 9 : aides de base des programmes d'action de l'ANAH pour les propriétaires occupants (PO) ouvrant droit au programme « Habiter Mieux »

<i>Type de projet</i>	Plafond de dépense sur lequel est calculée l'aide ANAH	Taux maximum d'intervention PO modestes	Taux maximum d'intervention PO très modestes
<i>Travaux lourds de réhabilitation logement indigne ou très dégradé</i>	50 000 €	50 %	50 %
<i>Travaux de sécurité et de salubrité de l'habitat</i>	20 000 €	50 %	50 %
<i>Travaux l'autonomie de la personne</i>	20 000 €	35 %	50 %
<i>Lutte contre la précarité énergétique</i>	20 000 €	35 %	50 %

Tableau n° 10 : évolution de l'aide spécifique « Habiter Mieux » aux propriétaires occupants

<i>période</i>	Propriétaire occupant modeste	Propriétaire occupant très modeste
<i>1/10/10 au 4/04/2012 (Arrêté 6 septembre 2010 et décret du 2 novembre 2011).</i>	Non bénéficiaire	1 100 € majoré à 1 600 € si aide d'une collectivité dans les mêmes conditions
<i>5/04/2012 au 12/07/2013 (Décret du 2 avril 2012)</i>	Non bénéficiaire	1 600 € majoré à 2 100 € si aide d'une collectivité dans les mêmes conditions.
<i>13/07/2013 au 31/12/2014 (Décret du 10 juillet 2013)</i>	3 000 € majorés à 3 500 € si aide d'une collectivité dans les mêmes conditions	3 000 € majorés à 3 500 € si aide d'une collectivité dans les mêmes conditions
<i>1/01/2015 au 31/12/2015</i>	1 600 €	2 000 €
<i>Depuis le 1^{er} janvier 2016</i>	10 % du montant des travaux éligibles par l'ANAH dans la limite de 1 600 €	10 % du montant des travaux éligibles par l'ANAH dans la limite de 2 000 €

Source tableaux 9 et 10: Cour des comptes selon les réponses de l'ANAH.

Ces variations importantes concernant le FART – tant en termes de montant que de modalités d'allocation –, n'ont pas été de nature à faciliter la lisibilité du programme. La décrue du niveau de l'aide de solidarité énergétique depuis 2015 peut expliquer notamment ce manque d'attrait : on observe en 2016 une baisse de près de 9 000 logements rénovés énergétiquement par rapport à 2015, alors même que la restriction des crédits de 2014 avait conduit à bloquer l'engagement de certains dossiers déjà instruits et à les reporter sur 2015. Comme pour toutes

les autres mesures d'aides à la rénovation énergétique des logements, les changements trop fréquents de réglementation constituent un obstacle sérieux à l'attractivité d'un programme.

Une fois effectuées les éventuels ajustements nécessités par les objectifs du plan de rénovation énergétique, il serait souhaitable de stabiliser la réglementation, « *afin de garantir une visibilité suffisante aux bénéficiaires potentiels du programme et d'assurer la lisibilité du dispositif sur la période*²⁷ ». Tant les instances dirigeantes de l'ANAH que le ministère de la cohésion du territoire adhèrent également à cette recommandation qu'a formulée la Cour dans ses observations provisoires transmises lors de la contradiction.

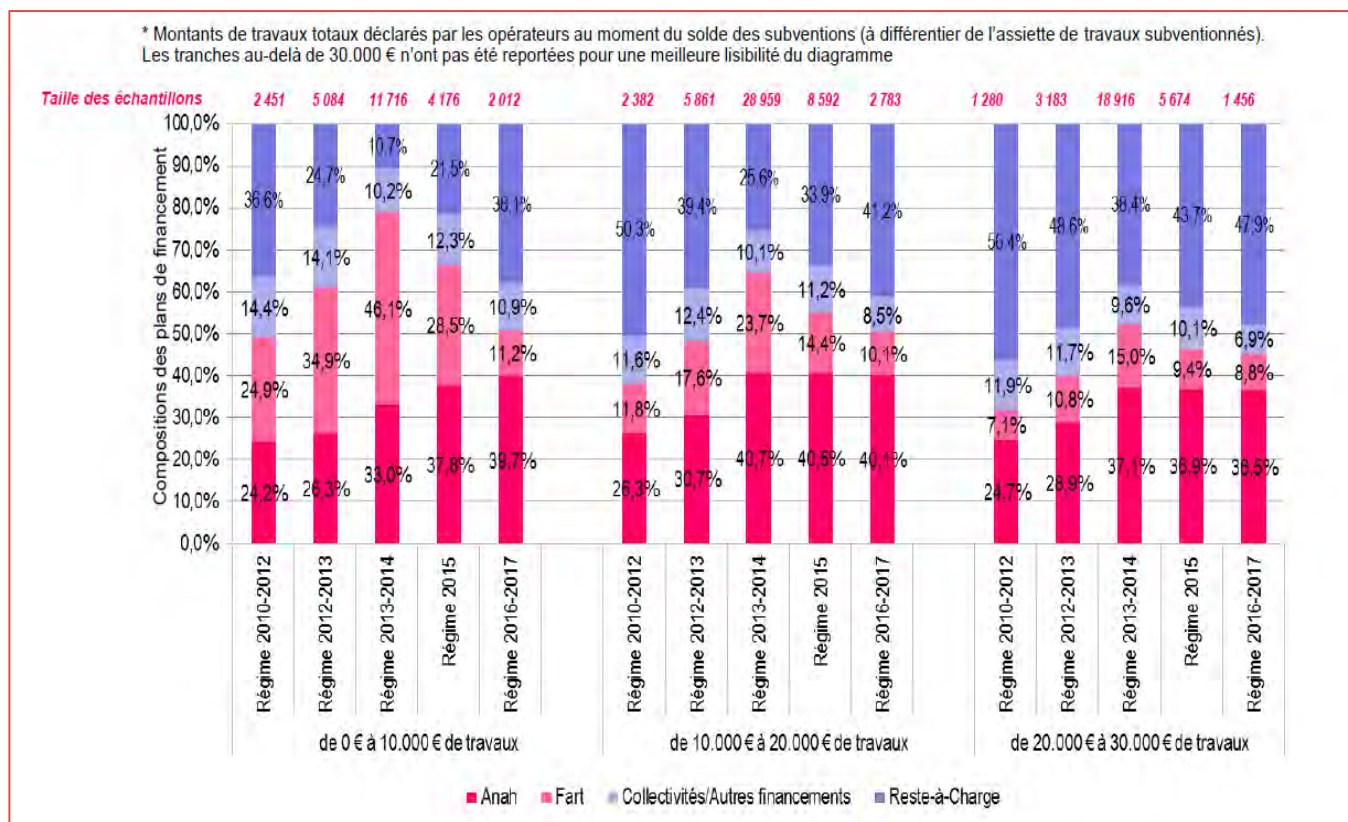
3 - Le reste à charge : un frein à lever ?

Si l'insuffisance du nombre de logements rénovés par rapport aux objectifs venait à perdurer, la question du « reste à charge » pour les ménages pourrait également être soulevée, dans la mesure où celui-ci peut apparaître comme un frein à la pérennisation, voire au développement du programme.

L'article 12 du règlement général de l'ANAH dispose que « *le montant de la subvention versée par l'ANAH ne peut avoir pour effet de porter le montant des aides publiques à plus de 80 % du coût global de de l'opération TTC. (...) Toutefois, ce plafond peut être porté, à titre exceptionnel, jusqu'à 100 % des opérations spécifiques visant à préserver la santé ou la sécurité des personnes ou des biens ou certaines opérations à caractère social (...).* »

L'article 58 du règlement général de l'ANAH rappelle par ailleurs que ce plafond de 100 % ne connaît aucune dérogation. Dans ce cadre, l'ANAH a établi, sur un échantillon total de 104 615 dossiers, un bilan du reste à charge des propriétaires occupants tenant compte des régimes d'aide successifs et du montant de travaux engagés.

²⁷ Réponse de la direction générale du Trésor aux observations provisoires de la Cour.

Graphique n° 6 : plans de financement moyens à régime constant

Source : ANAH.

La baisse de l'aide de solidarité énergétique du FART accroît automatiquement le reste à charge. Celui-ci peut atteindre en 2016, pour un dossier moyen de chauffage et de changement d'huisserie chiffré à 18 000 € et qui ne bénéficie d'aucune autre aide publique (collectivités, ADEME etc.), un montant de 7 200 € pour un propriétaire très modeste dont le revenu fiscal maximum est de 14 308 € hors Île-de-France. Le reste à charge peut atteindre ainsi plus de la moitié des revenus annuels du bénéficiaire, ce qui représente une proportion très élevée, comme le montre le tableau ci-après.

Certes, ce constat peut être nuancé par le fait que les bénéficiaires peuvent, selon les territoires où ces travaux sont engagés, bénéficier également d'aides locales. Ces financements complémentaires peuvent émaner d'une ou plusieurs collectivités locales et s'accompagner ou non d'aides sociales spécifiques, notamment de la part de la CARSAT ou de la MSA par exemple. Sans pouvoir en chiffrer le montant global, l'ANAH estime, dans une évaluation d'octobre 2015, que 85 % des dossiers disposent de financements complémentaires.

Pour autant, leur montant individuel est très inégal selon les situations géographiques. Les dossiers examinés par la Cour montrent que, pour des montants de travaux et des catégories de revenus comparables, le niveau de subventionnement public peut osciller entre 40 % et 100 %. Mais les dossiers subventionnés à 90 % ou 100 % sont très peu nombreux dans la

période la plus récente : ils concernent essentiellement des travaux complexes combinant plusieurs types d'aide pour des ménages ne disposant d'aucun revenu imposable²⁸.

Tableau n° 11 : simulation des évolutions du reste à charge pour un propriétaire occupant très modeste hors aides des collectivités locales

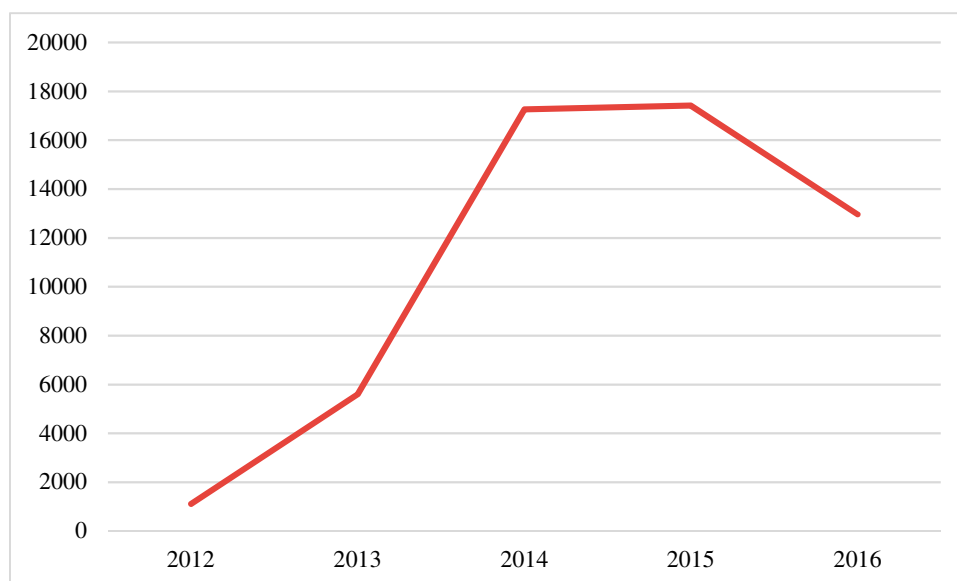
<i>Année</i>	Montant des travaux (€)	Aide ANAH	Prime FART (€)	Reste à charge (€)	Revenu maximum hors Île-de-France (€)
<i>5 avril 2012</i>	18 000	50 %	1 600	7 400	8 934
<i>13 juillet 2013</i>	18 000	50 %	3 000	6 000	14 173
<i>2014</i>	18 000	50 %	3 000	6 000	14 245
<i>2015</i>	18 000	50 %	2 000	7 000	14 300
<i>2016</i>	18 000	50 %	1 800	7 200	14 308

Source : Cour des comptes selon données ANAH.

Ce constat est d'autant plus significatif que les bénéficiaires des aides ANAH font de plus en plus régulièrement appel à des avances pouvant s'élever jusqu'à 70 % du montant de l'aide (article 18 bis du règlement général de l'ANAH), afin de ne pas avoir à préfinancer intégralement leur projet. Ces avances se sont élevées au nombre de 53 344 entre 2012 et 2016.

S'il convient de préciser que les avances ne réduisent pas le reste à charge, la Cour relève que le recours croissant à cette option est symptomatique des difficultés rencontrées par les ménages très modestes à supporter le financement des travaux.

²⁸ Le fait que les revenus de transferts sociaux ne figurent pas sur les déclarations fiscales n'est pas propre au programme examiné dans le présent rapport.

Graphique n° 7 : évolution des avances accordées par l'ANAH

Source : Cour des comptes selon données ANAH.

Il est à noter enfin que l'article 19 du règlement général de l'ANAH prévoit également la possibilité de trois acomptes successifs dans la limite de 70 % de la subvention, avances éventuelles comprises. Ce système d'acomptes est conditionné par l'avancement des travaux. Contrairement aux avances justifiables par simple devis, il nécessite la production de factures. De ce fait, il ne trouve pas un écho important auprès des bénéficiaires, comme en témoigne le tableau ci-dessous.

Tableau n° 12 : acomptes octroyés entre 2012 et 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Acomptes octroyés	30	76	126	73	67

Source : ANAH.

La question du reste à charge doit également être posée au regard des dispositifs complémentaires existant en matière de rénovation énergétique.

a) D'une part, les bénéficiaires ont la possibilité de cumuler les aides du programme « Habiter Mieux » avec le crédit d'impôt transition énergétique (CITE), créé par l'article 3 de la loi du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 en remplacement du crédit d'impôt développement durable (CIDD) créé en 2005.

En théorie, un bénéficiaire de dossier aidé à 100 % qui demanderait *ex-post* à bénéficier du CITE devrait déclarer les subventions en même temps que les factures, mais il n'est pas exclu que, par ignorance ou par fraude, des cas de reste à charge négatif puissent se produire, puisque la déclaration fiscale relative au CITE ne comporte pas de case réservée pour déclarer

les subventions reçues : c'est au contribuable de déclarer une facture qui doit être minorée des aides dont il a bénéficié²⁹.

Néanmoins les critères d'éligibilité aux deux dispositifs ne sont pas similaires, même si l'ANAH veille à informer les bénéficiaires potentiels des exigences cumulatives des deux dispositifs. Ainsi le CITE impose notamment un recours aux entreprises labellisées RGE, contrairement au programme « Habiter Mieux » pour lequel le bénéficiaire peut faire appel à toute entreprise. Sur ce point, les délégations de l'ANAH font valoir que le niveau de facturation supérieur émanant des entreprises RGE pourrait alourdir encore le reste à charge des bénéficiaires. Il est pourtant prévu de rendre à l'avenir obligatoire le recours aux entreprises RGE, notamment pour le régime d'aide simplifié portant sur un seul type d'équipement prévu au règlement 2018 du programme « Habiter Mieux »³⁰.

Le ministère chargé du logement a précisé que *« la transformation du CITE en une prime, perçue au moment des travaux, facilitera le financement du reste à charge »*.

b) D'autre part, la loi de finances pour 2009 avait créé un éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) qui devait se terminer au 31 décembre 2013. La loi de finances pour 2014 l'a prorogé jusqu'au 31 décembre 2018. Il permet d'obtenir un crédit de 30 000 € pour assurer le financement de travaux permettant notamment une amélioration énergétique. Ce prêt a été ouvert sans condition de ressources par la loi de finances pour 2016 alors qu'il était auparavant plafonné à hauteur de 25 000 € de revenus par an. Malgré le public visé, ce prêt n'échappe pas aux règles de solvabilité du système bancaire. Le recours des propriétaires très modestes à ce dispositif reste très minoritaire comme le montre l'étude des dossiers consultés par la Cour.

c) Face à ce constat, la loi de finances pour 2016 (article 108) a créé une nouvelle forme d'éco-prêt dite « Habiter Mieux » en plus de l'éco-PTZ en cours régi par l'article 244 quater du code général des impôts. Dans ce cadre, les travaux ayant ouvert droit aux aides à la rénovation énergétique de l'ANAH (ASE du FART) peuvent bénéficier de cet éco-prêt « Habiter Mieux » pour financer le reste à charge selon l'article R.319-35 du CCH. Faute d'avoir obtenu un accord sur les modalités de prise en compte de ce prêt par le fonds de garantie des prêts à taux zéro, le produit n'a pas encore été mis en place fin 2017.

4 - La mise en place en 2018 d'un programme « Habiter Mieux » simplifié

En application de la décision prise par son conseil d'administration le 29 novembre 2017, l'ANAH élargira en 2018 l'offre du programme « Habiter Mieux » en proposant une seconde aide financière aux propriétaires occupants aux revenus modestes. Ceux-ci pourront bénéficier d'une aide, pouvant aller de 7 000 à 10 000 €, pour financer « l'un des trois travaux identifiés comme les plus efficaces en matière de rénovation énergétique » : le changement d'une chaudière ou du mode de chauffage, l'isolation de combles (aménagés ou aménageables) ou l'isolation des murs. Ces travaux doivent être réalisés par une entreprise labellisée RGE.

Cette procédure plus légère devrait permettre de mettre en œuvre des travaux plus rapidement, sans engager un programme complet. Toutefois, si les délais de traitement des

²⁹ La déclaration 242 QE indique « *montant des factures acquittées* » et ne mentionne pas l'obligation d'en déduire la subvention reçue. Il faut lire la notice explicative pour en être conscient.

³⁰ Conseil d'administration de l'ANAH 29/11/2017. Cf. 1.3.2.3 *infra*.

dossiers doivent s'en trouver réduits, le maintien d'un diagnostic préalable permettant d'apprécier l'état du logement et les solutions à mettre en œuvre pour obtenir des gains énergétiques significatifs paraît indispensable à la Cour.

B - Un dispositif ouvert, sous condition, aux propriétaires bailleurs et aux syndicats de copropriété

Depuis 2013, le programme « Habiter Mieux » est ouvert aux propriétaires bailleurs ainsi qu'aux copropriétés. Au total, 22 059 logements ont été accompagnés dans ce cadre par ce programme.

Dans les deux cas, les objectifs sociaux et d'éco-conditionnalité sont maintenus, même si les régimes d'aide et les critères d'attribution diffèrent du dispositif prévu pour les propriétaires occupants.

1 - Le dispositif en faveur des propriétaires bailleurs ménage le caractère social du programme

Depuis 2013, 13 875 logements de propriétaires bailleurs hors copropriétés ont été aidés dans le cadre du programme, soit 7,3 % de l'ensemble des logements ainsi rénovés.

Tableau n° 13 : évolution annuelle du nombre de dossiers de propriétaires bailleurs

<i>Année</i>	2013	2014	2015	2016	2017	Total
<i>Logements PB aidés « Habiter Mieux »</i>	2 145	3 287	3 809	4 544	3 606	17 391

Source : Cour des comptes selon rapports d'activité ANAH.

Les demandes de subvention des propriétaires bailleurs sont prises en compte en suivant le même mécanisme que pour les propriétaires occupants, par l'octroi d'une aide de solidarité énergétique du FART en complément de crédits d'intervention de l'ANAH. Néanmoins, les critères d'éligibilité sociaux ou énergétiques et le montant des aides diffèrent, tant pour les crédits de l'ANAH que pour l'aide de solidarité énergétique.

Les aides de l'ANAH ouvrant droit au programme « Habiter Mieux » se déclinent en effet comme suit :

- l'éco-conditionnalité de 35 % exigée est plus forte que pour les propriétaires occupants pour lesquels un gain énergétique minimal de 25 % seulement est requis. Elle est renforcée par l'obligation complémentaire d'atteindre l'étiquette D après travaux, ce qui représente une meilleure performance énergétique que la moyenne actuelle du parc (étiquette E) ;
- le caractère social des aides de l'ANAH et du FART ne se traduit pas par la prise en considération des revenus du propriétaire bailleur, mais par l'engagement conventionnel

pris par celui-ci de proposer un loyer encadré pendant neuf ans pour des locataires dont les ressources ne doivent pas excéder les plafonds mis en œuvre par l'ANAH.

Depuis l'entrée en application de la loi ALUR en 2014 et en application des articles L321-4 et L321-8 du CCH, les conventions faisant suite à des travaux sont de trois ordres : les conventions à loyer intermédiaire, les conventions à loyer social et les conventions à loyer très social.

Ces conventions reposent sur deux principes communs : le plafonnement des loyers pour neuf ans, en fonction des zonages en vigueur sur la période 2012-2016, et l'encadrement des locations en direction de publics cibles.

Tableau n° 14 : aides de base des programmes d'action de l'ANAH pour les propriétaires bailleurs ouvrant droit au programme « Habiter Mieux »

Type de projet	Plafond	Taux d'intervention	Eco conditionnalité
Travaux lourds pour réhabilitation logement indigne ou très dégradé	80 000 € (1 000 € du m ² dans la limite de 80 m ²)	35 %	Étiquette D en principe.
Sécurité et salubrité	60 000 € (750 € dans la limite de 80 m ²)	35 %	Étiquette D en principe.
Autonomie de la personne	60 000 € (750 € dans la limite de 80 m ²)	35 %	Étiquette D en principe.
Logements dégradés	60 000 € (750 € dans la limite de 80 m ²)	25 %	Étiquette D en principe.
Amélioration des performances énergétiques	60 000 € (750 € dans la limite de 80 m ²)	25 %	Étiquette D intégrant un gain minimum de 35%

Source : ANAH.

Tableau n° 15 : évolution du plafonnement des loyers par type de convention ANAH (€/m²)

	Loyer intermédiaire			Loyer social			Loyer très social		
	Zone A puis A bis - A	Zone B puis B1-B2	Zone C	Zone A puis A bis et A	Zone B puis B1-B2	Zone C	Zone A puis A bis et A	Zone B puis B1-B2	Zone C
2012	17,47	11,41	8,27	6,36	5,79	5,20	6,02	5,63	5,01
2013	18,16	11,87	8,60	6,50	5,92	5,31	6,15	5,75	5,12
2014	13,38	12,01	8,70	6,58	5,99	5,37	6,22	5,82	5,18
2015	16,82 - 12,49	10,06- 8,74	8,74	6,62	6,02	5,40	6,26	5,85	5,21
2016	16,83- 12,50	10,07- 8,75	8,75	6,63	6,02	5,40	6,27	5,85	5,21

Source : Cour des comptes selon données du guide des aides de l'ANAH du plafond en €/m² pour les années 2012 à 2016.

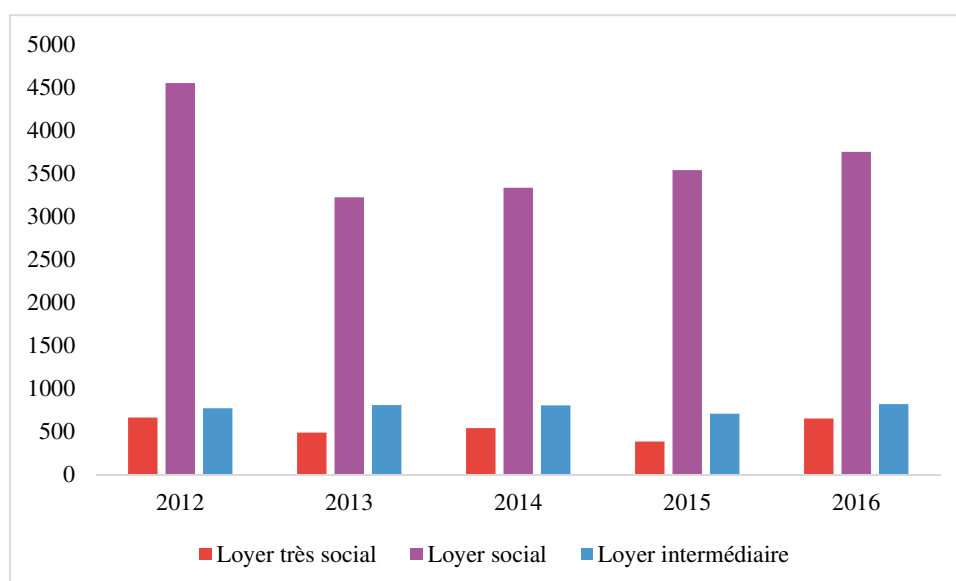
Chacune des trois conventions s'adresse à un public de locataires spécifique. Les conventions à caractère social et très social sont orientées vers des publics dont le niveau de ressources est relativement comparable à celui des propriétaires occupants modestes et très modestes. À titre d'exemple comparatif, pour une personne seule vivant en zone tendue d'Île-de-France, les plafonds de ressources pour 2016 se déclinent comme suit :

Tableau n° 16 : comparatif du niveau de ressources entre locataires éligibles aux conventions ANAH et propriétaires occupants modestes et très modestes

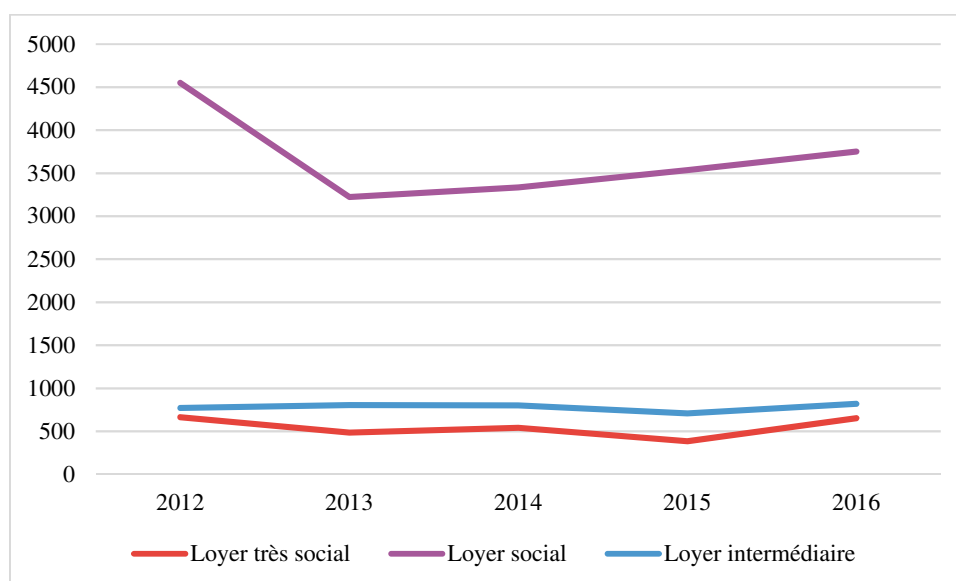
<i>Type de public</i>	Locataire convention loyer très social (€)	Propriétaire occupant très modeste (€)	Locataire convention loyer social (€)	Propriétaire occupant modeste (€)
<i>Plafond 2016 de ressource pour une personne seule vivant en zone tendue d'île de France</i>	12 725	19 803	23 132	24 107
<i>Plafond 2016 de ressource pour une personne vivant en zone détendue</i>	11 060€	14 308	20 111	18 342

Source/note : Cour des comptes selon données ANAH.

Sur plus de 25 000 conventions passées par l'ANAH (dont plus de 13 700 concernant des dossiers soutenus par le programme « Habiter Mieux »), la typologie observée confirme un engagement majoritaire des propriétaires bailleurs en faveur des conventions à caractère social, les conventions à loyer intermédiaire ou très social étant nettement moins représentées.

Graphique n° 8 : répartition des conventions ANAH

Source : Cour des comptes selon rapports d'activité ANAH.

Graphique n° 9 : évolution 2012-2016 par type de convention ANAH

Source : Cour des comptes selon rapports d'activité ANAH.

Chacune de ces conventions peut ouvrir droit à des primes complémentaires de l'ANAH, dites « *de réduction de loyer* » ou de « *réservation au profit de publics prioritaires* » (droit au logement opposable, logement insalubre, etc.).

Au-delà, les propriétaires bailleurs sont éligibles à l'aide de solidarité énergétique du FART dans le cadre du programme « Habiter Mieux ». Ces aides se déclinent comme suit :

Tableau n° 17 : évolution de la prime FART pour les propriétaires bailleurs

(€)	13/07/2013 au 31/12/2014	2015	2016
Prime FART/logement	2 000	1 600	1 500

Source : ANAH.

La question du reste à charge est ici moins importante que pour les propriétaires occupants modestes ou très modestes. En outre, les aides allouées aux propriétaires bailleurs sont accompagnées, en contrepartie du conventionnement, d'une déduction fiscale des revenus fonciers bruts de 30 % en cas de loyer intermédiaire et de 60 % en cas de loyer social ou très social.

Les travaux engagés par le propriétaires bailleurs sont éligibles au crédit d'impôt transition énergétique ainsi qu'à l'éco-PTZ, depuis 2016, si leurs revenus excèdent 25 000 €/an et s'ils répondent, comme les propriétaires occupants, aux critères spécifiques de ces deux dispositifs.

Néanmoins, l'absence de prise en considération du niveau social des propriétaires bailleurs expose au risque de moins bien atteindre les propriétaires à bien unique, souvent en difficulté pour à la fois financer des travaux et limiter leurs recettes de loyers, par rapport à des propriétaires plus importants ou professionnels qui peuvent bénéficier, sans limitation de nombre, des aides du programme « Habiter Mieux ».

2 - L'élargissement du programme « Habiter Mieux » aux syndicats de copropriété

L'avenant n° 1 du 2 juin 2013 de la convention État-ANAH de 2010 a ajouté les syndicats de copropriété au nombre des bénéficiaires éligibles au programme. L'accès aux aides et le subventionnement de l'ANAH ouvrant droit au programme sont toutefois réservés à des copropriétés en situation particulière.

En effet, seules les copropriétés connaissant des difficultés importantes justifiant une OPAH « *copropriété dégradée* » ou frappées d'une procédure résultant d'un arrêté ou d'une décision de justice sont éligibles, à la double condition supplémentaire que 75 % des lots principaux soient des résidences principales et que le gain énergétique atteigne au moins 35 %. Dans ce cadre, le caractère social de la mesure n'est donc pas attaché à la situation personnelle des propriétaires occupants, mais aux critères précités d'ouverture du dispositif.

Le niveau de l'aide ANAH est fixé à 35 % du montant des travaux plafonnés à 150 000 € par bâtiment et à 15 000 € par lot d'habitation principale, auxquels s'ajoutent 1 500 € de prime. Les aides individuelles du programme pour les propriétaires occupants et propriétaires bailleurs peuvent être sollicitées par les copropriétaires éligibles et selon les régimes d'aide classiques attachés à chaque catégorie. Le cumul des aides individuelles est alors défalqué de la subvention globale allouable au syndicat de copropriétaires.

Ce dispositif ouvert aux syndicats de copropriété impose que chaque propriétaire bénéficiant de travaux dans son logement par cet intermédiaire soit déclaré préalablement en sa qualité de propriétaire occupant ou bailleur pour remplir les obligations attachées aux dispositifs d'aide individuelle afférents à son statut.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Cour relève que l'objectif social du programme, orienté vers les publics modestes et très modestes, a été respecté au cours de la période sous contrôle. A l'avenir, la mise en place du dispositif dit « simplifié » devrait profiter principalement aux publics modestes ou très modestes, sans que soient réduits les dispositifs d'accompagnement rendus nécessaires dans les situations les plus difficiles. De même, le ciblage des aides vers les logements considérés comme des « passoires thermiques » garantira la prise en compte des objectifs écologiques. La Cour recommande d'orienter en priorité le programme en direction des publics en situation de précarité énergétique, afin de garantir un équilibre cohérent et efficace entre sa vocation sociale et sa vocation environnementale (recommandation n° 1).

La Cour estime par ailleurs nécessaire, même dans le cadre d'un accompagnement plus léger et d'une instruction simplifiée, de maintenir l'obligation d'une visite de diagnostic préalable permettant de cerner la nature des besoins et d'évaluer le gain de performance énergétique attendu (recommandation n° 2).

Enfin, les modifications fréquentes du régime d'aide au cours de la période sous contrôle ont contrarié le bon fonctionnement du programme et dissuadé certains bénéficiaires de poursuivre la démarche entreprise. Dès lors que le programme s'inscrit dans un objectif de suppression des « passoires thermiques », il conviendrait de stabiliser la réglementation durant la période couverte par les objectifs pluriannuels des plans de rénovation énergétique (recommandation n°3).

La Cour formule des recommandations suivantes :

- 1. préciser le ciblage du programme « Habiter Mieux » à partir du critère de la réduction de la précarité énergétique, afin de mieux définir ses objectifs énergétiques et sociaux ;*
 - 2. assurer pour la nouvelle procédure simplifiée, grâce à un diagnostic préalable, une garantie technique minimale de la justification des attributions d'aides ;*
 - 3. stabiliser la réglementation des aides au cours de la période couverte par les objectifs pluriannuels des plans de rénovation énergétique .*
-

Chapitre II

Un programme qui repose sur la mobilisation et la responsabilisation des territoires

I - Une organisation territorialisée de l'ANAH renforcée dans le cadre du programme « Habiter Mieux »

La mise en œuvre des politiques de l'ANAH repose sur un réseau territorialisé organisé autour de « territoires de gestion », correspondant aux délégations locales de l'agence ou aux collectivités locales délégataires intervenant dans le cadre de la délégation dite des « *aides à la pierre* ».

Cette dimension territoriale est accentuée, dans le cadre du programme « Habiter Mieux », par l'établissement obligatoire de contrats locaux d'engagement (CLE), préalablement à toute mise en œuvre de ce dispositif.

A - L'ANAH entre déconcentration et délégation aux collectivités territoriales

L'activité de l'ANAH s'est exercée en 2016 dans le cadre de 188 territoires de gestion, dont 76 gérés exclusivement par les services de l'État et 112 délégués aux collectivités, de 1 715 territoires à enjeu national et de 538 programmes opérationnels d'initiative locale.

En cas de gestion déconcentrée, les délégations locales de l'ANAH sont placées sous la responsabilité des préfets de région et des préfets de département, qui sont les délégués locaux de l'ANAH, conformément au décret n°2012-509 du 18 avril 2012.

Sur le plan opérationnel, les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement du territoire et du logement (DREAL) et les directions départementales des territoires (DDT), qui sont dotées de 700 ETP, veillent à l'instruction des dossiers, au pilotage et à l'animation des politiques du parc privé et de lutte contre l'habitat indigne, ainsi qu'au suivi budgétaire.

Les moyens humains de l'État nécessaires à l'exécution des missions de l'ANAH sont dévolus par le ministère du logement dans le cadre de l'« *exercice budgétaire base zéro* ».

La gestion déléguée des aides

Depuis la loi du 13 août 2004 (art.61) relative à l'acte II de la décentralisation, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les conseils généraux devenus départementaux peuvent demander à gérer les « aides à la pierre » de l'État. Cette faculté a été accrue par les lois MAPTAM du 27 janvier 2014, ALUR du 24 mars 2014 et NOTRe du 7 août 2015 en faveur des EPCI.

Les articles L. 301-5-1 et L. 301-5-2 du CCH disposent que les EPCI dotés d'un plan local de l'habitat (PLH) exécutoire peuvent prétendre à cette délégation, les territoires non couverts par des EPCI éligibles pouvant être délégués aux conseils départementaux. Il ne s'agit pas d'un transfert, mais d'une délégation de compétence pour une durée de six ans renouvelable. L'ANAH, conformément à l'article L. 321-1-1 du CCH, délègue parallèlement la gestion de ses aides et programmes aux collectivités locales concernées.

Dans ce cadre, l'agence propose aux collectivités délégataires de l'aide à la pierre deux types de conventionnement :

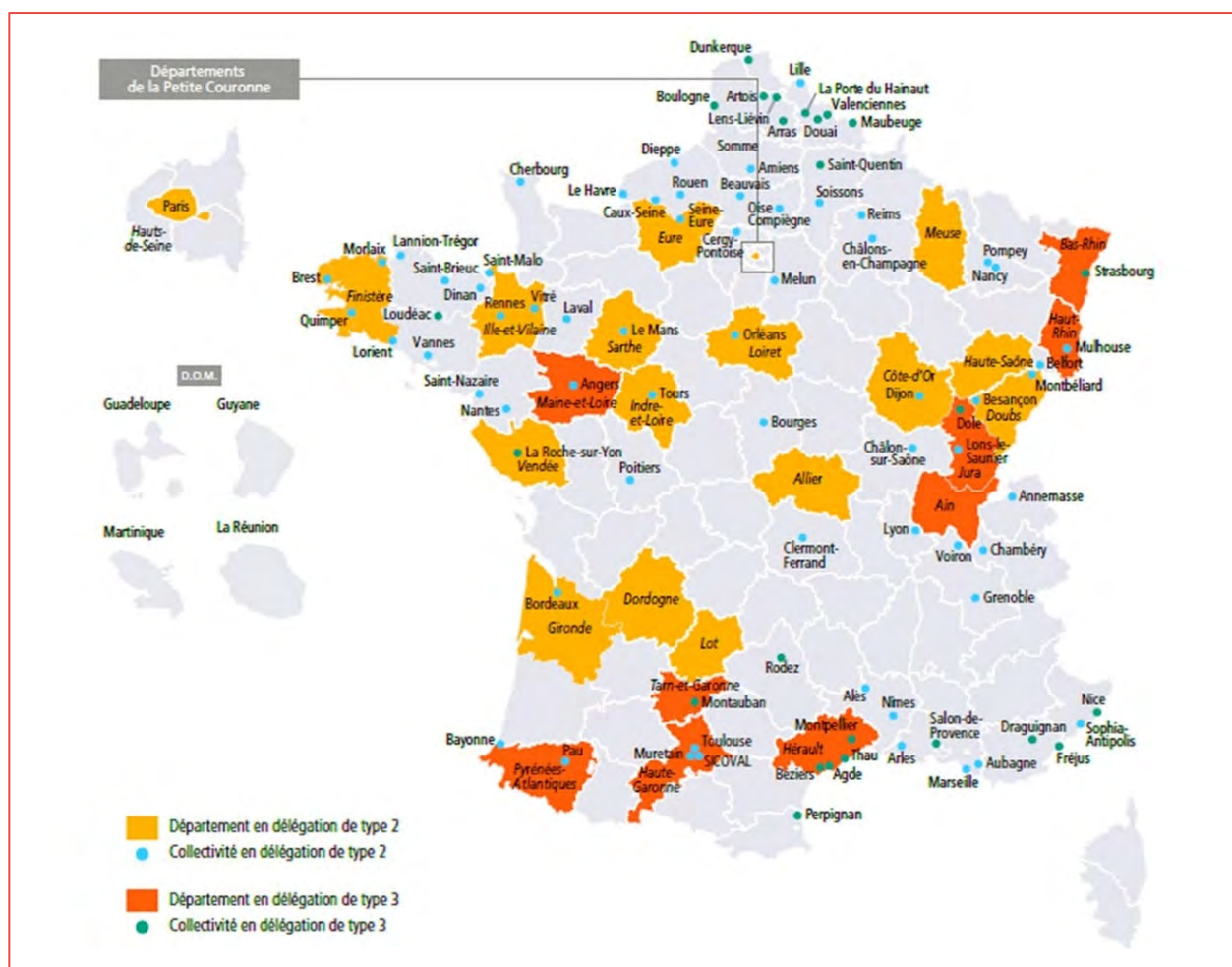
- les délégations dites de « type 2 » prévoyant que la gestion des aides d'État - au sens de leur instruction et de leur paiement - demeure effectuée par l'ANAH pour le compte de la collectivité délégataire ;*
- les délégations de « type 3 », attribuant l'intégralité de la gestion des aides à la collectivité délégataire.*

La Cour a eu l'occasion d'apprécier la mise en place du processus dans son rapport public particulier de mai 2011 « Les aides à la pierre : l'expérience des délégations de l'État aux intercommunalités et aux départements ». Elle observait que si la délégation des aides à la construction de logements sociaux avait donné des résultats encourageants, les succès étaient plus limités en matière de délégation des aides de l'ANAH, du fait d'une part de la compétence des communes en matière d'habitat dégradé ou insalubre, d'autre part de la complexité des programmes mis en œuvre par l'agence.

Lorsque les aides font l'objet d'une délégation, une convention est établie entre l'État représenté par le Préfet et la collectivité territoriale concernée.

Ces conventions font l'objet d'une négociation entre l'ANAH et les collectivités pour s'assurer, d'une part de la compatibilité des PLH et des programmes d'action avec les politiques nationales, et d'autre part avec les objectifs de mise en œuvre des aides à la pierre gérées par l'agence.

La vérification de la cohérence du dispositif repose notamment sur les commissions locales d'amélioration de l'habitat (CLAH) régies par l'article R. 321-10 du CCH. Ces commissions installées pour six ans et présidées par le délégué de l'ANAH ou le représentant des délégataires, composées de représentants des propriétaires, des locataires et de personnalités qualifiées en matière de logement, d'action sociale et d'économie sociale, sont obligatoirement consultées pour évaluer le respect des orientations, des programmes d'action et des aides de niveau national avec les initiatives et dispositifs locaux complémentaires ou supplémentaires.

Carte n° 1 : répartition entre gestion directe ANAH et délégataires

Source : Rapport d'activité de l'ANAH pour 2016.

En 2016, les aides de l'ANAH ont été accordées par 188 territoires de gestion, dont 112 collectivités délégataires. Parmi celles-ci, 34 collectivités ont choisi d'être délégataires de compétence « de type 3 », c'est-à-dire d'assurer la gestion complète des dossiers.

Les collectivités délégataires de compétence jouent un rôle important dans l'activité de l'ANAH : elles accordent plus de 46 % des aides de l'ANAH aux propriétaires. De surcroît, de nombreuses aides complémentaires sont accordées par ces collectivités, ce qui réduit le « reste à charge », tout en permettant le regroupement de toutes les aides dans un dossier unique.

Pour autant, la carte présentée ci-dessus montre que des pans entiers du territoire ne sont concernés par aucun type de délégation : ce dispositif, qui permet à la fois une gestion de proximité et une meilleure cohérence entre financements locaux et nationaux, doit donc continuer à être encouragé (recommandation n° 5).

Il convient enfin d'observer qu'au-delà des délégations actuelles aux collectivités territoriales, une éventuelle décentralisation du programme « Habiter Mieux » devrait

inévitablement s'inscrire dans le cadre d'une recomposition simultanée et globale de l'ensemble des outils de la politique du logement entre les différents niveaux nationaux et territoriaux : une telle évolution passerait nécessairement par des modifications législatives.

B - Une territorialisation renforcée de la gestion du programme « Habiter Mieux »

La mise en œuvre du programme « Habiter Mieux » impose la signature préalable d'un contrat local d'engagement contre la précarité énergétique avec les collectivités (CLE). À quatre exceptions près, l'ensemble des départements métropolitains avaient signé un tel contrat dès 2012, les quatre derniers datant de 2014. Ces contrats, vecteurs de pédagogie et de mobilisation en faveur du programme FART, renforcent l'implication et, généralement, l'engagement financier des collectivités, qu'elles soient délégataires ou non.

Du point de vue de la communication de proximité, cette démarche favorise les résultats du programme. À titre d'exemple, en Dordogne, les efforts de communication réguliers et conjugués de l'ANAH, de la délégation locale et du conseil départemental (délégataire de type 2) - au travers de la presse locale écrite, d'émissions radiophoniques et de réunions publiques -, ont permis un accroissement de plus de 700 % du nombre de dossiers entre 2012 et 2016 dans un secteur rural, par nature diffus, alors que l'accroissement national était inférieur à 300 %.

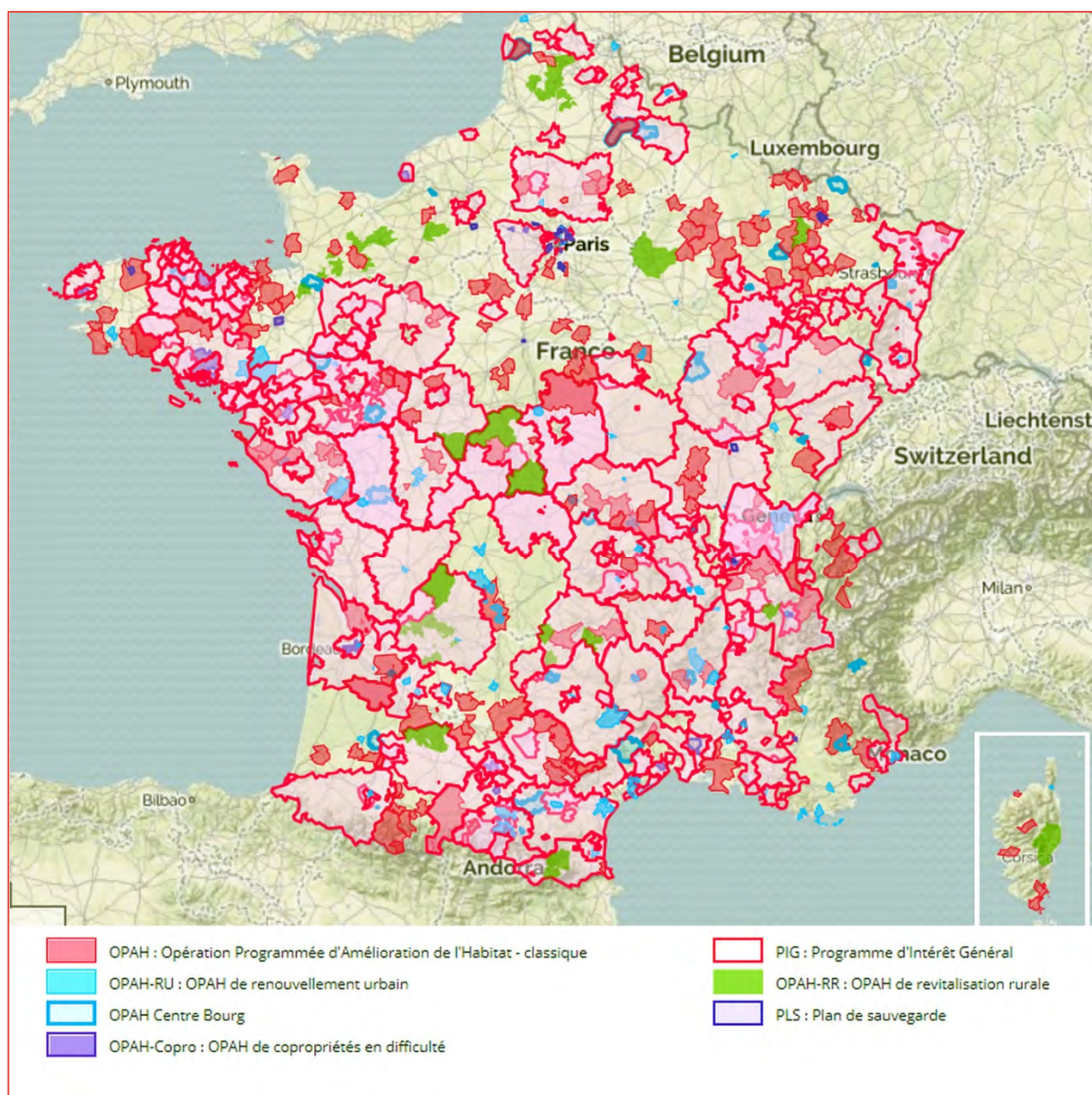
Les CLE permettent par ailleurs de mettre en lien et en cohérence la mise en œuvre du programme avec les plans d'action intégrant les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et les programmes d'intérêt général (PIG) :

- les OPAH sont régies par l'article L303-1 du CCH et interviennent en faveur de l'amélioration de l'offre de logements selon des périmètres et des objectifs (urbains, ruraux, centres bourgs, etc.) déterminés et conventionnés entre la ou les collectivités locales concernées, l'ANAH et l'État ;
- les PIG sont régis par l'article R-327-1 du CCH : ils répondent aux enjeux de l'amélioration de l'habitat et doivent obligatoirement émaner de collectivités délégataires de compétence. Ils donnent lieu à conventionnement entre la collectivité délégataire concernée, l'ANAH et l'État.

L'existence d'opérations programmées influe sur les aides complémentaires au programme, tant sur le plan des subventions que du financement de l'aide à l'ingénierie (AMO), prévue par la convention État-ANAH de 2010 comme accompagnement supplémentaire financé par le FART en sus de l'aide de solidarité énergétique.

Au nombre de 538 en 2016 sur l'ensemble du territoire national, ces opérations constituent un enjeu stratégique pour les politiques de l'ANAH.

Carte n° 2 : répartition des opérations programmées



Source : Carte 2017 extraite du site internet de l'ANAH.

En ce qui concerne les subventions complémentaires émanant des collectivités, l'ANAH estimait, dans une évaluation du programme « Habiter Mieux » réalisée en 2015, que la moitié des dossiers recevaient une aide des collectivités, dont 53 % provenant des EPCI et 47 % des départements.

Ces aides, dont l'ANAH atteste qu'elles visent les mêmes publics et les mêmes critères d'éco-conditionnalité que ceux de l'agence, sont estimées à plus de 200 M€.

La Cour a constaté, dans son enquête menée auprès des territoires de gestion, que ces aides, qui permettent de réduire notablement le reste à charge et d'atteindre ainsi des taux de subventionnement compris entre 70 % et 100 %, sont d'un montant et d'une temporalité variable selon les territoires et la présence d'opérations programmées.

Par ailleurs, l'aide à l'ingénierie financée par le FART (AMO) est accessible depuis 2013 aux propriétaires occupants comme aux propriétaires bailleurs bénéficiant du programme. 56 837 aides d'AMO ont été attribuées entre 2012 et 2013

L'AMO est incluse dans tous les projets de travaux situés dans le périmètre d'une OPAH ou d'un PIG. Dans le secteur diffus (périmètre sans opération programmée), elle est proposée aux bénéficiaires - sans octroi automatique - sous forme de forfait depuis 2013.

Tableau n° 18 : répartition et montant 2012-2016 des aides à l'ingénierie

<i>Année</i>	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Nombre d'AMO</i>	2 979	5 324	13 503	15 062	12 969
<i>Montant de l'AMO (€)</i>	132 majoré à 438 dans certains cas.	550	557	556	556

Source/note : ANAH.

Cette aide en ingénierie a pour vocation d'accompagner les bénéficiaires tant dans la conception de leur projet que dans son éligibilité aux aides de l'ANAH et du FART. Elle finance le réseau des opérateurs de l'ANAH et des délégataires, maillon essentiel de l'aboutissement des projets.

Dans les opérations programmées, ces opérateurs sont déterminés dans le cadre des marchés publics attachés à chaque OPAH ou PIG. Il s'agit, soit de bureaux d'études privés qualifiés dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de l'habitat, soit de sociétés d'économie mixte ou d'entreprises publiques pour des opérations lourdes et complexes, soit d'opérateurs associatifs tel que le réseau SOLIHA. Ces opérateurs ont la charge de mener l'accompagnement individuel des bénéficiaires (information, conseil et assistance) en mobilisant des équipes spécialisées pluridisciplinaires.

Dans le secteur diffus, soit l'ANAH recourt à des professionnels agréés au sens de l'article L. 365-3 du CCH, soit elle octroie elle-même une habilitation après évaluation et instruction. Les contrats d'opérateurs sont conclus pour une durée de cinq ans.

L'accompagnement du demandeur par un opérateur dès le début du projet est un élément essentiel de la procédure du programme.

Le rôle des opérateurs

Un opérateur est un organisme agréé par l'ANAH (après appel d'offres dans les opérations programmées), qui effectue une visite du logement et un diagnostic, donne des conseils sur la nature des travaux à effectuer, monte le dossier administratif et financier et suit le bon déroulement des opérations. Il peut aider à choisir les entreprises et à expliciter les devis, mais ne se substitue au propriétaire pour les décisions à prendre. Il peut informer sur les autres aides - prêts bancaires, crédits d'impôt - qui permettent de financer l'opération.

Obligatoire, l'accompagnement est gratuit si le logement est situé dans le périmètre d'une opération programmée, et payant dans les autres cas, mais financé à hauteur de 556 € par dossier. Le montant des prestations d'accompagnement est variable selon les opérateurs.

Exemple d'une situation locale : le Pas-de-Calais : Dix opérateurs différents interviennent dans le Pas-de-Calais, trois dans des opérations programmées (Citémétrie, PACT, Habitat et développement) et sept dans le diffus (il s'agit aussi bien d'associations que d'experts libéraux. La DDTM et les EPCI délégataires ont dû s'impliquer fortement pour animer ce réseau, unifier les pratiques des intervenants, et même les inciter à recruter des personnels suffisamment qualifiés en matière d'audit énergétique. Mais les incertitudes sur le nombre de dossiers à traiter n'ont pas incité les opérateurs à prendre trop de risques sur leurs effectifs, d'où des délais trop longs en milieu rural et diffus, ainsi qu'il l'a été constaté dans un audit de 2014. La qualité des audits énergétiques était par ailleurs inégale lors du lancement du programme, d'où une exigence du conseil régional pour conditionner son aide (10 % à 15 % de subvention supplémentaire) à la réalisation d'une évaluation plus approfondie.

Aux opérateurs, s'ajoute le réseau des points rénovation info service (PRIS), mis en place par l'État dans le cadre du plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH) de 2013 afin de sensibiliser et d'informer les particuliers sur les comportements et les aménagements matériels permettant des gains de performance énergétique. Aux côtés de l'ANAH, mais aussi de l'ANIL et de l'ADEME, ce réseau est particulièrement impliqué dans l'accompagnement du programme « Habiter Mieux ».

II - Des modalités de gestion territoriale perfectibles

Au-delà des enjeux de mobilisation, d'animation et de cofinancement avec les territoires, la gestion des crédits, ainsi que l'instruction, le suivi et l'engagement des dossiers s'inscrivent dans le cadre de l'organisation territorialisée de l'ANAH.

L'affectation annuelle des objectifs et des crédits répercute sur les territoires les effets des variations de l'enveloppe du FART par des régulations dont les effets aggravent l'instabilité du programme.

A - La ventilation annuelle des objectifs et des crédits a donné lieu à des régulations aux effets défavorables

Par circulaire annuelle, la directrice générale de l'ANAH communique les orientations du programme comprenant la ventilation des objectifs de logement à rénover et des enveloppes du FART afférentes par région. La répartition interdépartementale est assurée par le préfet de région sur proposition de la DREAL conformément à l'article R. 321-11.

Au regard de la variation des enveloppes de crédits nationaux, des objectifs de logements revus annuellement et des publics cibles prioritaires, la ventilation des objectifs et des moyens a donné lieu à des régulations parfois incomprises localement et complexes à mettre en œuvre au sein des délégations.

Ainsi la délégation de la Loire explique que *« l'année 2015 se caractérise par des contraintes budgétaires fortes qui entraînent localement la mise en place de mesures de régulation afin d'éviter la constitution de stock, compte tenu du rythme élevé de dépôt de dossiers. Les priorités locales décidées s'appuient sur des critères sociaux (seuls les propriétaires occupants très modestes sont éligibles) combinés à une modulation des taux de subvention (création dans la catégorie des propriétaires occupants très modestes de deux classes de revenus, le taux maximum de subvention étant réservé aux ménages les plus pauvres). Leur mise en œuvre se heurte à la réticence des collectivités qui ont déployé des dispositifs opérationnels et engagé des campagnes de communication pour inciter à la rénovation énergétique. Ce mécontentement des partenaires est accentué par les disparités de régulations qui peuvent s'appliquer d'un département à l'autre.*

Aussi, lors de la préparation de la programmation 2016, la délégation de la Loire réalise un travail comparatif des priorités mises en place par les différents territoires de gestion de la région. Il démontre la très grande variété des critères mis en œuvre pour réguler la demande, renforçant l'impression du caractère inégalitaire des mesures de régulation.

L'année 2016 se distingue par une nouvelle rupture avec un relèvement important des objectifs que la délégation de la Loire peinera à atteindre faute de disposer d'un stock de dossiers et de l'inévitable période de latence entre l'assouplissement des priorités et la reprise du dépôt de nouveaux dossiers (nécessiter de relancer la communication, mobilisation nécessaire des opérateurs, etc.) ».

Au-delà de ces réactions, les régulations peuvent donner lieu à des adaptations locales des règles et objectifs du programme, qui peuvent ajouter encore au manque de stabilité et de visibilité du programme.

L'ANAH, dans sa réponse à la Cour, a précisé que ces adaptations sont prévues au règlement général de l'agence. Celui-ci prévoit notamment que *« l'application des priorités peut conduire à fixer des conditions de recevabilité, d'éligibilité ou de calcul des aides plus restrictives que celles fixées par le Conseil d'administration ».*

Par ailleurs, l'absence de pluri-annualité de la programmation nuit à la rapidité d'engagement des dossiers, surtout dans le cadre des délégations de type 2 et 3 qui doivent attendre la signature des avenants intégrant les objectifs et moyens dévolus pour l'année.

Schéma n° 1 : procédure et délai d'affectation des crédits et de capacité d'engagement pour un délégataire



Source : Cour des comptes d'après entretien avec délégataire EPCI de type 3.

Dans sa réponse à la Cour, le ministère de la cohésion des territoires a indiqué que « pour donner des gages aux territoires de gestion sur la continuité du soutien aux programmes opérationnels, l'objectif de l'agence est d'adresser cette circulaire de programmation dans les plus brefs délais aux territoires en début d'année, afin qu'au niveau régional, le préfet de région, délégué de l'ANAH dans la région, qui assure la programmation des aides de l'agence, avec le soutien opérationnel de la DREAL, puisse répartir les dotations de l'agence le plus rapidement possible entre les départements et les délégataires de compétence après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) ». Puis, dans chaque département le préfet, délégué de l'ANAH, établit le programme d'action. La collectivité territoriale délégataire arrête sa programmation après signature d'un avenant annuel, et le préfet la décide pour les territoires non couverts par une délégation de compétence.

Chaque territoire de gestion adopte un programme d'actions (PA) qui décline localement la mise en œuvre des priorités nationales. C'est un document-cadre pluriannuel, à portée stratégique qui définit les principes de fond de la politique locale de l'habitat et fixe les modalités d'intervention de l'agence sur son périmètre. L'agence souhaite renforcer cette dimension pluriannuelle pour être plus lisible vis-à-vis des bénéficiaires.

Selon le ministère, enfin, « il pourrait être envisagé dans le cadre de l'élaboration du prochain contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'ANAH de fixer une durée du contrat de cinq ans au lieu de trois ans pour le COP en cours, afin de se situer dans une perspective stratégique et donner de la visibilité sur les politiques publiques menées. Ainsi, les objectifs du programme « Habiter Mieux » seront affichés sur une longue période de nature à favoriser une programmation pluriannuelle ».

La Cour note que cette réponse fait écho à ses observations.

B - Une procédure de gestion des aides uniforme encadrant une gestion de proximité des demandes de subvention

Le traitement de la demande de subvention, son instruction et son engagement, sont mis en œuvre au sein des délégations ou par les délégataires de type 3, l'engagement étant réservé au délégué local de l'agence ou au représentant du délégataire.

De 2012 à 2016, les CLAH pouvaient, si elles le décidaient, demander à donner un avis sur tout ou partie des demandes de subventions avant engagement, conformément à l'article R. 321-10 du CCH. Dans un souci de simplification et d'accélération des procédures, le décret

du 5 mai 2017 leur a retiré cette faculté pour ne leur laisser compétence qu'en matière de recours gracieux après rejet d'une demande de subvention.

La procédure est ouverte sur la base d'un dossier de demande de subvention unique sur l'ensemble du territoire, désormais renseigné en ligne ou de façon manuscrite par le bénéficiaire. Chaque demande doit être accompagnée de pièces administratives et financières attestant du statut de propriétaire et du niveau de revenu, et des pièces techniques tels que devis, plans et autres descriptions des travaux. Dans le cadre du programme « Habiter Mieux », le bénéficiaire doit aussi joindre une évaluation énergétique. Le rôle des opérateurs de l'ANAH comme du réseau des PRIS est ici essentiel.

Pour garantir un traitement suivi et rationalisé des demandes, l'ANAH a mis en place une procédure uniforme faisant appel à des systèmes d'information en réseau.

L'« *infocentre* » permet à tous les instructeurs et gestionnaires d'avoir accès aux tableaux de bord de suivi type, aux données individuelles ou globales sur l'avancement des dossiers ou la réalisation des objectifs, en les extrayant des applications opérationnelles servant à l'instruction des subventions (système Op@l, contrats). Op@l fonctionne au sein du réseau de l'ANAH comme un logiciel à la fois d'instruction mais aussi d'engagement de la dépense pour constituer les dossiers de paiement. Il est une interface avec le logiciel comptable de l'agence. L'« *Extranah* » permet d'avoir accès aux circulaires et instructions de l'agence, et de disposer d'une plateforme pour les questions particulières.

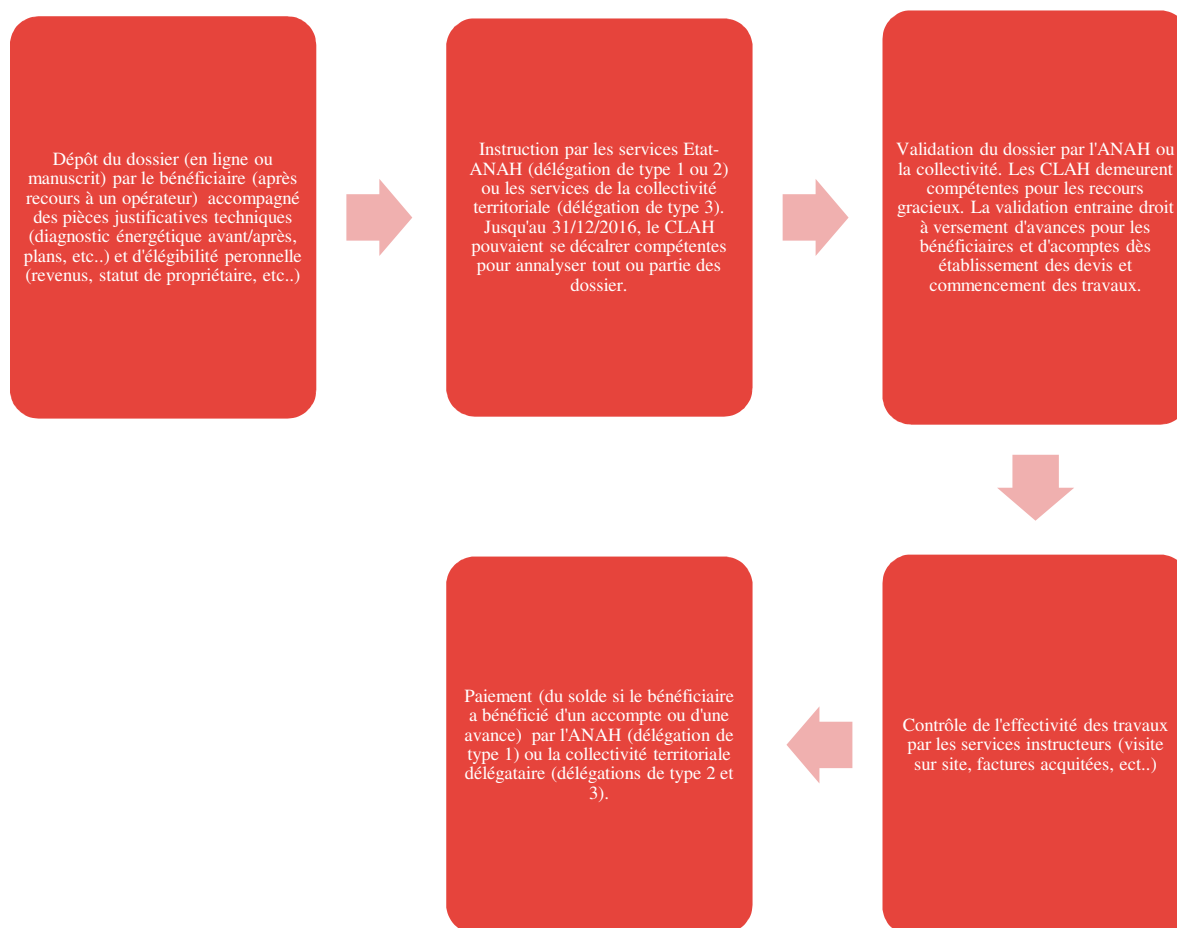
Ce système d'information est le garant de la bonne application des procédures. Renseigné tout au long de l'instruction, il permet de valider étape par étape la présence des pièces nécessaire, la qualité du bénéficiaire, le niveau des aides, les avances et acomptes octroyés, la réalité des travaux effectués comme le respect des délais avant la mise en paiement du solde.

Outil de gestion salué par l'ensemble des délégations, il est un « garde-fou » autant qu'une assurance pour l'ANAH et son agence comptable de disposer de toutes les pièces d'engagement et de contrôle nécessaire. Celles-ci sont par ailleurs conservées dans des dossiers au sein des délégations ou chez les délégataires de type 3.

La Cour, sur un échantillon d'environ 1 000 dossiers individuels constitués entre 2012 et 2016 et consultés au sein de délégations de l'ANAH ou auprès de délégataires de type 3, n'a constaté aucun dysfonctionnement.

Mais le niveau des objectifs quantitatifs du programme fixé par les autorités en 2017 par rapport aux réalisations des années sous contrôle doit inciter l'agence à poursuivre la démarche de productivité engagée en 2016 par une dématérialisation plus grande des procédures, car le nombre de agents disponibles dans les délégations départementales devrait rester stable selon les indications données par le ministère chargé du logement à la Cour. Dans cette perspective, le fait de diminuer les tâches administratives répétitives au profit d'une mobilisation des agents dans l'animation du réseau, l'expertise et le contrôle serait une évolution souhaitable, au demeurant souhaitée par tous les interlocuteurs rencontrés sur le terrain.

Schéma n° 2 : présentation du suivi d'un dossier



Source : Cour des comptes

III - Un contrôle interne et externe partagé entre l'ANAH et les délégations

A - Le contrôle sur pièces

Le contrôle sur pièces est mis en œuvre lors de l'instruction des dossiers et de leur supervision. Lors de la réception du dossier « Habiter Mieux » au sein d'un service instructeur, un agent doit analyser la demande de subvention et vérifier que les pièces indispensables sont présentes au dossier : demande de subvention signée, avis d'imposition des occupants, devis des entreprises, imprimé engagements CEE, évaluation énergétique avant/après travaux, copie de la fiche de synthèse de l'évaluation globale.

Les contrôles de supervision du travail des instructeurs permettent de s'assurer de la correcte instruction des dossiers : ils se déclinent en contrôles du premier niveau par le chef d'unité ANAH et du second niveau par le chef de service. Le module « *contrôle* » dans le logiciel informatique Op@l permet un pilotage central des activités de contrôle local. Il est d'utilisation obligatoire par tous les services instructeurs depuis le 1^{er} janvier 2016. La disponibilité des informations en temps réel et leur exploitation permettent une surveillance des actions de contrôle au sein de chaque service instructeur, ainsi qu'au niveau national.

Les missions menées par la Cour dans différents territoires ont permis de constater que les contrôles étaient effectivement conduits avec soin³¹. En revanche - mais ce phénomène n'est pas propre au programme -, le fait de ne pouvoir connaître les revenus que par le biais des déclarations fiscales, alors que les revenus sociaux de transfert n'y figurent pas, ne permet pas de s'assurer de la totale sincérité des éléments portés sur le formulaire de demande.

Le contrôle de premier niveau

Selon l'ANAH, il est formalisé dans une grille de questions disponible dans Op@l :

- le formulaire de demande est-il rempli de manière complète et lisible (signature(s) correspondant apparemment au(x) demandeur(s)) ?
- existe-t-il une conformité du/des nom(s) du/des demandeur(s) et de l'adresse du logement entre formulaire de demande et Op@l ?
- le nombre de personnes déclarées est-il cohérent avec le dossier ? Les revenus sont-ils bien saisis ?
- existe-t-il une justification de la propriété ?
- le diagnostic permet-il de comprendre l'état initial ? Comporte-t-il des préconisations claires ?
- le projet est-il clair et cohérent avec les diagnostic(s) ? Les devis ou factures sont-ils cohérents avec lui ?
- quelle est l'authenticité des devis ou factures ? Existe-t-il une cohérence entre l'activité des entreprises et les travaux ? Au paiement, les factures sont-elles postérieures au dépôt du dossier ?
- la surface et les caractéristiques du logement sont-elles cohérentes avec le projet et les travaux ?
- l'analyse des travaux subventionnables est-elle compréhensible ? Le travail de l'instructeur est-il traçable ? La saisie devis/factures dans Op@l est-elle correcte ?
- les coûts sur les gros postes semblent-ils compris dans les fourchettes habituelles ?
- le ratio entre le montant de la subvention et le montant des travaux (avec écrêtement éventuel) est-il cohérent ?

En cas de réponse négative à au moins une de ces questions, le chef d'unité décide des suites à donner. Au titre de l'exercice 2016, le taux de couverture des contrôles s'est élevé à 6 % pour les dossiers de propriétaires occupants et à 18 % pour les propriétaires bailleurs.

³¹ Parfois même avec un zèle excessif : dans un cas, un instructeur d'une compétence indéniable s'est ainsi appliqué à recalculer les surfaces utiles de chaque pièce selon les plans pour noter une différence minime avec le diagnostic technique, ou exiger de nouvelles factures si les références constructeur d'un produit manquaient d'exhaustivité.

Le contrôle de second niveau est réalisé une fois par an par le chef de service qui revoit certains dossiers avec l'instructeur ou le chef d'unité afin d'obtenir des réponses à ses questions. Ce contrôle n'est pas formalisé dans une grille, mais un rapport doit être rédigé et joint dans le module contrôle d'Op@l. Le taux de couverture de ces contrôles était de 1 % en 2016.

La Cour a relevé un exemple de coopération informelle en matière de contrôle des travaux entre la délégation de l'ANAH de la Loire et les services fiscaux du département : afin d'éviter des collusions frauduleuses entre entreprises chargées des travaux et bénéficiaires, les deux services croisent, par échantillonnage, les factures contenues dans les dossiers ANAH avec les pièces comptables des entreprises.

B - Le contrôle sur place

Le contrôle sur place peut avoir lieu avant engagement et paiement. Dans ce cas, il vise à vérifier les travaux réalisés par le bénéficiaire de la subvention et s'assurer que ces derniers sont conformes avec le projet et les devis présentés dans le dossier du demandeur. Dans la plupart des cas, il est réalisé par un instructeur seul ou accompagné par un autre membre de l'équipe.

Un rapport de visite³², rédigé dans la forme proposée par Op@l, doit être daté et signé par l'agent vérificateur, conclure à un résultat favorable ou défavorable, et être accompagné d'une saisie dans le dossier informatique. Si le résultat du contrôle est défavorable, le chef d'unité sursoit au paiement jusqu'à la correction des lacunes constatées. Dans les cas plus critiques, un délai est donné au propriétaire jusqu'à la réalisation d'un second contrôle. Si la situation ne peut pas être rétablie, le contrôle est saisi avec la mention défavorable et un blocage du paiement. Le service instructeur notifie le rapport de visite par courrier RAR (en fixant un délai pour faire des observations), puis lance la procédure de retrait (avec ou sans reversement selon le cas) en adressant au propriétaire un courrier RAR qui rappelle les étapes de l'instruction du dossier, précise les éléments du constat effectué qui semblent incompatibles avec le versement de la subvention et indique au bénéficiaire qu'il peut présenter des observations dans un délai donné (entre 15 jours et deux mois).

Le contrôle sur place avant paiement est obligatoire pour l'ensemble des dossiers sensibles selon du critère national (100 000 HT de travaux subventionnables). Par ailleurs, un guide du contrôle sur place a été établi dans la version révisée de l'instruction relative au contrôle de janvier 2017. Le taux de couverture des contrôles sur place est de 6 % pour les dossiers de propriétaires occupants et de 56 % pour les dossiers de propriétaires bailleurs.

Selon les informations recueillies par la Cour auprès des délégations de l'ANAH, la qualité des comptes rendus des opérateurs, quand ceux-ci comportent des comptes rendus détaillés des travaux et des photographies, est d'une aide précieuse pour que les instructeurs opèrent des contrôles sur place efficaces. Les très rares cas de fraude signalés ont été établis à la suite de comptes rendus critiques d'opérateurs ayant conduit à des contrôles sur place. Généralement ces contrôles aboutissent à signaler des erreurs ou malfaçons corrigées par la suite sans qu'intervienne un retrait de la subvention.

³² Cf. annexe n° 4 pour un exemple de rapport de visite.

C - La mission de contrôle et d'audit interne de l'ANAH

La mission de contrôle et audit interne de l'ANAH (MCAI) réalise des audits sur place visant à évaluer la conformité du contrôle local avec la politique de contrôle interne (instruction contrôle). Par ailleurs, un échantillon de dossiers est systématiquement inspecté par ces auditeurs pour s'assurer que les travaux d'instruction ont été correctement réalisés et formalisés. Les services à auditer sont ceux qui présentent des faiblesses dans la réalisation du contrôle ou ceux qui nécessitent davantage de sensibilisation ou d'accompagnement dans la mise en application de la politique de contrôle de l'ANAH. Depuis 2014, la mission a effectué 27 contrôles et le CGEDD 25 contrôles, auxquels se sont ajoutés 10 contrôles conjoints mission/CGEDD.

D - Les contrôles de liquidation au niveau central

Tous les paiements sont effectués par l'ANAH au niveau central. Après contrôle du dossier au niveau local pour autoriser le paiement de la subvention, le contrôle de la liquidation au niveau central relève de la compétence de l'agent comptable. Le service affecté au visa des dépenses d'interventions est composé de six agents qui vérifient le montant des demandes d'avances, la correcte liquidation de la dépense (application des taux de subventionnement, règles d'écêtement) et la présence des pièces justificatives : ordre de paiement, décision d'attribution, fiche de calcul de la subvention, plan de financement.

L'examen d'un échantillon de dossiers à l'agence comptable n'a pas révélé de défaillances dans ces contrôles.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La délégation du programme « Habiter Mieux » aux collectivités territoriales est une démarche positive, fondée sur des conventions qui contractualisent les objectifs et permettent de coupler dans un dossier unique différentes aides, de l'ANAH comme des collectivités. Certains territoires ne bénéficient pas encore de ces délégations et il convient d'encourager leur développement (recommandation n°4).

Pour être pleinement efficaces, ces conventions doivent permettre aux territoires de construire une action sur le moyen terme et d'avoir une visibilité complète, tant sur les engagements de l'ANAH que sur les crédits qu'ils décident de mobiliser. L'inscription du programme dans le contrat pluriannuel d'objectif et de performance de l'agence devrait contribuer à garantir sa continuité (recommandation n°5).

Enfin, le déploiement généralisé de procédures d'instruction dématérialisées devrait diminuer la charge de travail administrative de transfert au siège de l'ANAH de nombreux dossiers sur papier, ce qui permettrait ainsi aux agents de mieux consacrer aux fonctions d'animation du réseau, de conseil et de contrôle (recommandation n° 6)

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 4. encourager les délégations de type 2 et 3 accordées aux collectivités territoriales ;*
 - 5. inscrire le programme « Habiter Mieux » dans le contrat pluriannuel d'objectifs et de performance de l'ANAH ;*
 - 6. rendre opérationnelle à brève échéance la simplification des procédures d'octroi des aides, en s'appuyant notamment sur leur dématérialisation.*
-

Chapitre III

Des résultats encourageants mais inégaux

I - Un bilan global satisfaisant

A - Les aides de l'ANAH et du FART

L'ANAH comptabilise chaque année les dossiers aidés par catégorie et par financement, ce qui permet de dresser un bilan global, mais non exhaustif, au regard des aides locales accordées par les collectivités territoriales qui ne sont pas recensées et dont l'enquête sur le terrain a montré qu'elles étaient de montant très variable selon les intervenants et les types de travaux.

On observe au cours de la période une concentration des aides en direction des propriétaires occupants de logements individuels et la lente croissance des propriétaires bailleurs qui étaient la clientèle historique de l'ANAH au siècle dernier. Au total, les propriétaires occupants représentent 88,1 % des logements aidés, les copropriétaires représentés par des syndicats 4,4 %, et les propriétaires bailleurs 7,6 %. Pour la seule année 2017, les propriétaires occupants représentent 84,4 % des bénéficiaires, les bailleurs 6,9 % et les copropriétés 8,6 %.

Tableau n° 19 : types de bénéficiaires des aides sur la période 2012-2016

Profil aidé	Logements	en%
Propriétaires occupants individuels	146 238	79,38%
Propriétaires occupants collectifs	15 943	8,65%
Propriétaires bailleurs individuels	5 678	3,08%
Propriétaires bailleurs collectifs	8 312	4,51%
Syndicats de copropriétaires	8 065	4,38%
Total	184 236	100,00%

Source : Cour des comptes selon données ANAH.

Le montant moyen des aides retracé dans le tableau détaillé ci-après ne tient compte que des contributions de l'ANAH et du FART. L'examen du montant moyen des subventions montre une légère diminution au cours de la période, la plus forte concernant les propriétaires occupants de logements individuels. Mais le constat le plus important est celui de la répartition des financements entre l'ANAH et l'État (FART) : la part de ce dernier était de 28 % en 2012 puis de 29,5 % en 2013 ; elle est tombée à 24,1 % en 2015 et à 16,0 % en 2016.

Selon les chiffres globaux 2017 qui ne distinguent pas le type de logement, le montant moyen des subventions par logement est de 8 904 € pour les propriétaires occupants, 20 405 € pour les propriétaires bailleurs et 7 773 € pour les copropriétés. La part du financement du FART est de 16,2 % ce pourcentage restant proche de celui de 2016.

Tableau n° 20 : nombre de logements et montant des aides ANAH et FART

Exercice 2012

Profil aidé	Logements	Aides ANAH	Primes Fart	Total en €	€/logement
Propriétaires occupants individuel	11 555	66 049 918	24 528 255	90 578 173	7 839
Propriétaires occupants collectif	1 183	3 578 071	2 303 551	5 881 622	4 972
Propriétaires bailleurs Individuel					
Propriétaires bailleurs collectifs					
Syndicats de copropriétaires					
Total	12 738	69 627 989	26 831 806	96 459 795	7 573

Exercice 2013

Profil aidé	Logements	Aides ANAH	Primes Fart	Total en €	€/logement
Propriétaires occupants individuel	25 307	176 537 556	85 212 154	261 749 710	10 343
Propriétaires occupants collectif	2 223	9 244 161	7 197 737	16 441 898	7 396
Propriétaires bailleurs Individuel	918	18 843 034	1 916 999	20 760 033	22 614
Propriétaires bailleurs collectifs	1 232	22 805 795	2 575 432	25 381 227	20 602
Syndicats de copropriétaires	1 555	9 970 863	2 337 000	12 307 863	7 915
Total	31 235	237 401 410	99 239 322	336 640 732	10 778

Exercice 2014

Profil aidé	Logements	Aides ANAH	Primes Fart	Total en €	€/logement
Propriétaires occupants individuel	40 121	300 380 485	144 059 630	444 440 115	11 077
Propriétaires occupants collectif	3 933	17 605 929	13 719 856	31 325 785	7 965
Propriétaires bailleurs Individuel	1 553	29 113 393	3 277 837	32 391 230	20 857
Propriétaires bailleurs collectifs	2 027	37 379 244	4 221 781	41 601 025	20 523
Syndicats de copropriétaires	2 197	18 074 794	3 295 500	21 370 294	9 727
Total	49 831	402 553 845	168 574 604	571 128 449	11 461

Exercice 2015

Profil aidé	Logements	Aides ANAH	Primes Fart	Total en €	€/logement
Propriétaires occupants individuel	39 121	287 811 858	102 879 265	390 691 123	9 987
Propriétaires occupants collectif	4 589	23 844 534	11 218 192	35 062 726	7 641
Propriétaires bailleurs Individuel	1 506	25 369 123	2 779 025	28 148 148	18 691
Propriétaires bailleurs collectifs	2 285	35 287 941	4 171 888	39 459 829	17 269
Syndicats de copropriétaires	2 205	20 094 164	3 481 500	23 575 664	10 692
Total	49 706	392 407 619	124 529 870	516 937 489	10 400

Exercice 2016

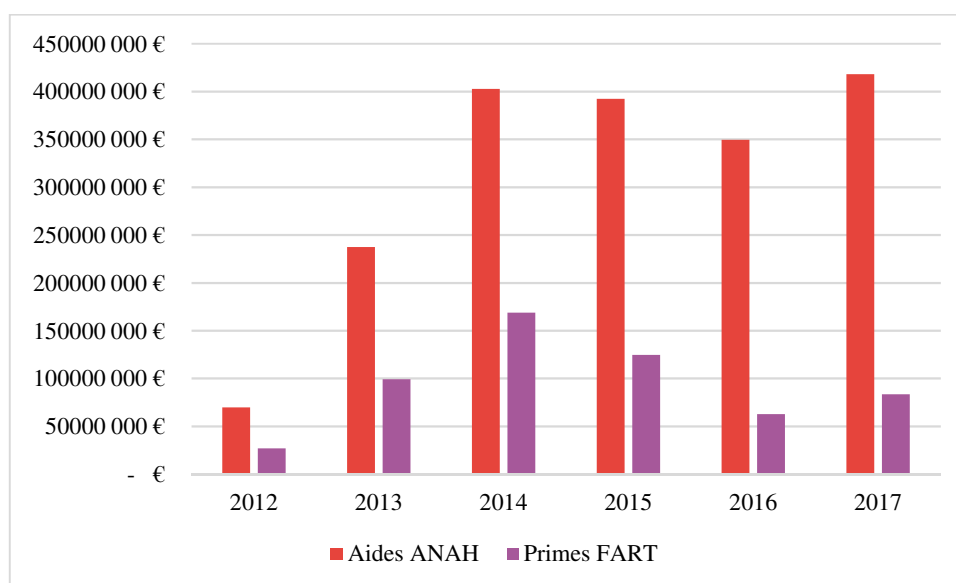
Profil aidé	Logements	Aides ANAH	Primes Fart	Total en €	€/logement
Propriétaires occupants individuel	30 134	227 053 207	49 847 039	276 900 246	9 189
Propriétaires occupants collectif	4 015	22 206 155	5 452 745	27 658 900	6 889
Propriétaires bailleurs Individuel	1 701	34 673 428	2 691 543	37 364 971	21 966
Propriétaires bailleurs collectifs	2 768	46 553 822	4 373 137	50 926 959	18 398
Syndicats de copropriétaires	2 108	19 027 947	3 159 000	22 186 947	10 525
Total	40 726	349 514 559	65 523 464	415 038 023	10 191

Source : ANAH.

Tableau n° 21 : répartition des financements hors aides locales (€)

en €	Aides ANAH	Primes FART
2012	69 627 989	26 831 806
2013	237 401 410	99 239 322
2014	402 553 845	168 574 604
2015	392 407 619	124 529 870
2016	349 514 559	62 523 464
2017	418 260 005	83 489 499
Total	1 869 765 427	565 188 565

Source : Cour des comptes selon données ANAH.

Graphique n° 10 : répartition des financements hors aides locales (€)

Source : Cour des comptes selon données ANAH.

B - Les apports des collectivités territoriales

Il n'existe pas de données exhaustives sur les aides complémentaires apportées par les collectivités territoriales. À la demande de la Cour, l'ANAH a cependant conduit une analyse sur un échantillon très important de 135 239 dossiers de propriétaires occupants soldés au 25 septembre 2017 et engagés entre le 1^{er} octobre 2011 et le 1^{er} janvier 2017.

Les aides des collectivités territoriales sont distinguées par nature de collectivité, sauf quand elles sont gérées directement par l'ANAH qui n'en identifie pas la provenance. Dans tous les autres cas, elles sont ventilées par financeur dans les plans de financement.

Dans trois régions, ces aides dépassent 20 % du total des aides (Provence-Alpes-Côte d’Azur, Île-de-France et Pays de la Loire). En Île-de-France et en Pays de la Loire, elles représentent 15 % du montant des travaux, contre 6 % en Bretagne.

Tableau n° 22 : part de financement des collectivités dans la totalité des aides accordées

<i>Région</i>	Aides communales et EPCI	Aides départementales	Aides régionales	Aides des collectivités gérées par l'ANAH	Total Collectivités
<i>PAYS DE LA LOIRE</i>	3,5 %	2,6 %	20,3 %	1,0 %	27,4 %
<i>ÎLE-DE-FRANCE</i>	3,0 %	8,7 %	0,7 %	10,1 %	22,4 %
<i>PROVENCE- ALPES-COTE- D’AZUR</i>	8,5 %	6,7 %	3,9 %	2,6 %	21,6 %
<i>NOUVELLE AQUITAINE</i>	4,4 %	8,2 %	4,3 %	0,2 %	17,0 %
<i>CORSE</i>	5,6 %	6,7 %	4,7 %	0,0 %	17,0 %
<i>HAUTS-DE- FRANCE</i>	7,5 %	3,3 %	2,6 %	2,8 %	16,3 %
<i>OCCITANIE</i>	4,1 %	3,4 %	7,6 %	1,1 %	16,1 %
<i>GRAND-EST</i>	6,7 %	1,5 %	1,4 %	3,4 %	13,0 %
<i>AUVERGNE RHONE-ALPES</i>	6,2 %	3,0 %	1,8 %	1,8 %	12,8 %
<i>NORMANDIE</i>	3,9 %	5,3%	2,5%	0,8 %	12,6 %
<i>CENTRE-VAL DE LOIRE</i>	4,0 %	0,4 %	0,0 %	7,7 %	12,2 %
<i>BOURGOGNE FRANCHE- COMTE</i>	5,3 %	4,9 %	1,5 %	0,0 %	11,7 %
<i>BRETAGNE</i>	6,3 %	4,4 %	0,0 %	0,5 %	11,2 %

Source : ANAH.

Tableau n° 23 : part de financement des collectivités dans le montant des travaux

<i>Région</i>	Aides communales et EPCI	Aides départementales	Aides régionales	Aides des collectivités gérées par l'ANAH	Total Collectivités
<i>PAYS DE LA LOIRE</i>	2,0 %	1,5 %	11,6 %	0,6 %	15,7 %
<i>ÎLE-DE-FRANCE</i>	2,0 %	5,9 %	0,4 %	6,8 %	15,0 %
<i>PROVENCE-ALPES- CÔTE-D'AZUR</i>	5,2 %	4,1 %	2,4 %	1,6 %	13,3 %
<i>NOUVELLE AQUITAINE</i>	2,7 %	5,0 %	2,6 %	0,1 %	10,4 %
<i>HAUTS-DE-FRANCE</i>	4,6 %	2,0 %	1,6 %	1,7 %	10,0 %
<i>OCCITANIE</i>	2,5 %	2,1 %	4,6 %	0,6 %	9,8 %
<i>CORSE</i>	2,9 %	3,5 %	2,4 %	0,0 %	8,9 %
<i>GRAND-EST</i>	3,8 %	0,9 %	0,8 %	1,9 %	7,4 %
<i>AUVERGNE RHONE- ALPES</i>	3,5 %	1,7 %	1,0 %	1,0 %	7,2 %
<i>CENTRE-VAL DE LOIRE</i>	2,3 %	0,3 %	0,0 %	4,3 %	6,8 %
<i>NORMANDIE</i>	2,1 %	2,9 %	1,4 %	0,4 %	6,8 %
<i>BOURGOGNE FRANCHE-COMTE</i>	3,0 %	2,8 %	0,9 %	0,0 %	6,6 %
<i>BRETAGNE</i>	3,4 %	2,3 %	0,0 %	0,3 %	6,0 %

Source : ANAH.

II - Une répartition des aides privilégiant les revenus les plus modestes

L'examen du revenu des bénéficiaires montre que cet indicateur peut dépendre de plusieurs biais :

- tout d'abord, il est justifié par des documents fiscaux, alors que ces derniers ne prennent en compte que les revenus imposables et ne font pas mention des revenus de transfert non imposables qui peuvent abonder le budget d'une famille. Le revenu monétaire de certains bénéficiaires peut donc être supérieur à celui qui est pris en compte à partir des documents fiscaux, seuls expertisés au cas d'espèce pour l'octroi d'une aide.³³ ;
- en second lieu, selon la date de dépôt de la demande, les revenus de l'année N-1 ou N-2 sont pris en compte, ce qui explique, comme la Cour l'a constaté, que des jeunes ménages entrant dans leur premier emploi stable peuvent à la fois justifier de revenus très bas et

³³ Cour des comptes, *Rapport public particulier : les aides au logement dans le budget de l'État pour la période 1980-1993*, p.35, juin 1994, 229 p., disponible sur www.ccomptes.fr

financer un reste à charge important pour des travaux portant sur une première accession à la propriété.

- parmi les bénéficiaires très modestes, se trouvent aussi des retraités qui ont pu accumuler une épargne, mais qui ne disposent plus que de revenus courants très bas.
- Enfin, les plafonds des tranches « modeste » et « très modeste » ont sensiblement évolué au cours de la période sous contrôle.

Tableau n° 24 : données sociales relatives aux bénéficiaires

Très modestes		
Tranches de revenus	Propriétaires occupants individuel	Propriétaires occupants collectif
0 à 15 000 euros	53,69%	52,60%
15 000 à 30 000 euros	42,66%	41,02%
Plus de 30 000 euros	3,65%	6,38%
Modestes		
Tranches de revenus	Propriétaires occupants individuel	Propriétaires occupants collectif
0 à 15 000 euros	4,90%	5,74%
15 000 à 30 000 euros	62,66%	65,31%
Plus de 30 000 euros	32,44%	28,94%
Logements locatifs		
Type de loyer	Propriétaires bailleurs individuel	Propriétaires bailleurs collectif
Très social	12,28%	8,64%
Social	78,90%	71,99%
Intermédiaire	8,82%	19,37%

Source : Cour des comptes selon données ANAH.

Dans la catégorie « modeste », qui ne représente que 16,3 % des dossiers de la période, la tranche de revenus de 15 000 € à 30 000 € représente près des deux tiers des bénéficiaires. La tranche des revenus supérieurs à 30 000 € représente 28,9 % des bénéficiaires (occupants en logement collectif). En sens inverse, 5,7 % des dossiers sont classés dans la tranche la plus basse (moins de 15 000 €), alors que celle-ci représente 52,6 % des dossiers dans la catégorie « très modeste ». Dans les deux catégories, on n'observe pas de grands écarts entre logement individuel et collectif.

En ce qui concerne les propriétaires bailleurs, les loyers conventionnés sociaux sont très majoritaires (79 % dans l'individuel et 72 % dans le collectif). Il existe une plus grande

proportion de loyers très sociaux dans les logements individuels, et de loyers intermédiaires libres dans les logements collectifs.

III - Une répartition géographique contrastée des logements aidés

Le tableau détaillé des logements aidés par département³⁴ montre que le programme « *Habiter Mieux* » a irrigué tous les territoires, sans pour autant qu'il y ait proportionnalité avec la population : la structure sociale, le niveau des ressources et le nombre de propriétaires occupants à revenus modérés expliquent cette répartition, mais aussi la qualité du réseau local et des partenariats noués pour mettre en œuvre le programme. Le fait que des opérations programmées d'amélioration de l'habitat soient mises en œuvre dans le territoire a aussi une grande importance.

De façon logique, les territoires urbains bénéficient plus du programme que les zones moins fortement urbanisées. Mais les disparités sont fortes. À titre d'exemple, le tableau ci-dessous présente les dix départements ayant reçu le plus de dossiers, avec l'indication du nombre d'habitants par dossier (en 2014, milieu de la période sous contrôle). Le Nord, premier département avec 6 000 dossiers, a bénéficié d'une aide pour 434 habitants, les Vosges, dixième avec 3 838 dossiers, d'une aide pour 97 habitants. Des écarts encore plus grands existent pour les dix départements qui ont reçu le moins de dossiers : les Hauts-de-Seine ont octroyé 628 dossiers, soit une aide pour 2 544 habitants, alors que la Lozère, avec 677 dossiers comptait une aide pour 113 habitants.

Tableau n° 25 : écarts relevés sur un échantillon de vingt départements

<i>10 premiers départements</i>	Logements aidés	Nb. habitants pour une aide	<i>10 derniers départements</i>	Logements aidés	Nb. habitants pour une aide
<i>Nord</i>	6 000	434	Var	806	1 288
<i>Finistère</i>	4 982	182	Creuse	790	153
<i>Côtes Armor</i>	4 945	121	Cher	756	410
<i>Pas de Calais</i>	4 478	329	Lozère	677	113
<i>Val d'Oise</i>	4 317	279	Hauts Seine	628	2 544
<i>Meurthe Moselle</i>	4 252	172	Corse du Sud	521	29
<i>Bas-Rhin</i>	4 012	302	Ter. Belfort	463	312
<i>Seine St Denis</i>	3 955	397	Alpes Ht.Pro	370	437
<i>Hérault</i>	3 906	284	Haute Corse	361	478
<i>Vosges</i>	3 838	97	Hautes Alpes	284	492

Source : Cour des comptes selon données ANAH.

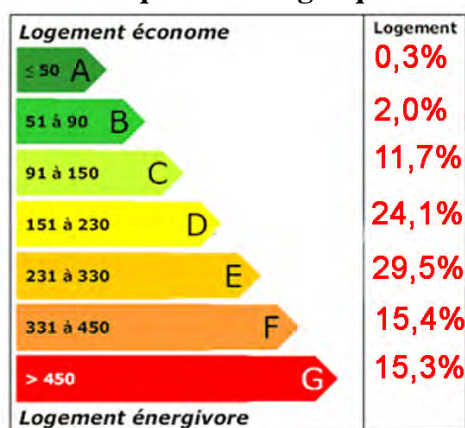
³⁴ Cf. annexe 2.

IV - L'évolution variable des étiquettes énergie des logements aidés

Au regard de ses objectifs et de sa réglementation interne, l'ANAH peut considérer comme atteints les objectifs qui lui sont assignés en matière de gain de consommation d'énergie. Mais une analyse plus approfondie, de même que le contenu des dossiers bénéficiant de subventions importantes, montrent que l'effort est encore insuffisant par rapport aux ambitieux objectifs fixés depuis 2015 par le législateur.

De façon conventionnelle les logements sont classés en « *étiquettes de consommation énergétique* », l'objectif à atteindre étant l'étiquette A pour toutes les constructions neuves ou totalement restructurées, l'étiquette B pour les logements en rénovation. Les chiffres figurant à droite du graphique donnent la répartition du parc français de logements en 2013, la moyenne des consommations se situant en étiquette E.

Graphique n° 11 : étiquettes énergétiques conventionnelles



Source : Le Moniteur (dessins) et Soes (chiffres).

Les études menées par l'ANAH à la demande de la Cour permettent de comparer la répartition du parc aidé par le programme « *Habiter Mieux* », d'une part lors du diagnostic initial, d'autre part lors de la conclusion des travaux. Les données exploitées correspondent à environ 90 % des dossiers traités entre 2012 et 2016.

On peut constater que le parc aidé par l'ANAH est notablement plus dégradé, du point de vue énergétique, que le parc national de logements, spécialement pour les propriétaires occupants. Ces derniers sont logés majoritairement dans des logements avec des étiquettes F et G (55,4 %), alors que 30,7 % du parc national de résidences principales se trouve dans cette situation. Il en va de même pour les logements mis en location pour les bailleurs, avec 56,5 % de logements situés dans les plus mauvaises catégories.

L'agence possède donc une bonne expérience des « *passoires thermiques* », dont la rénovation constitue la priorité affirmée du programme pour les années à venir.

Tableau n° 26 : étiquettes des logements aidés avant et après travaux

<i>Étiquette</i>	Prop. occupant avant travaux	Prop. occupant après travaux	Prop. bailleur avant travaux	Prop. bailleur après travaux
<i>A</i>		0,14 %		1,26 %
<i>B</i>	0,10 %	4,16 %	0,23 %	12,77 %
<i>C</i>	2,60 %	19,74 %	2,81 %	39,12 %
<i>D</i>	15,26 %	32,86 %	13,67 %	44,36 %
<i>E</i>	26,51 %	26,35 %	26,73 %	2,41 %
<i>F</i>	26,47 %	11,55 %	29,39 %	0,06 %
<i>G</i>	29,06 %	5,19 %	27,17 %	0,02 %

Source : Cour des comptes selon données ANAH.

Après travaux, 16,7 % des logements des propriétaires occupants restent en étiquette F ou G, les progrès étant plus grand en étiquette G qu'en étiquette F. En réponse à la Cour, l'ANAH a précisé que si l'écart de consommation est resserré au sein des étiquettes les plus favorables, il s'étend plus sur l'étiquette F, alors que l'étiquette G n'a pas de borne supérieure. Elle fait observer qu'après travaux on constate à une quasi disparition des logements les plus énergivores de l'étiquette G, qui se situaient au-delà de 800 KWh/ep/m²/an tandis que 7 500 logements restant en étiquette G ont une consommation énergétique se situant entre 450 et 600 KWh/ep/m²/an.

En revanche, les logements proposés à la location ont nettement plus progressé qualitativement que ceux des propriétaires occupants : moins de 1 % restent classés en F et G après travaux. On observe même que 14 % d'entre eux atteignent les étiquettes A et B, contre 7 % en stock au niveau national, alors que ce score n'est que de 4,3 % chez les propriétaires occupants.

En fait, 26,3 % des propriétaires occupants restent après travaux en E, alors que chez les propriétaires bailleurs 2,4 % seulement des logements sont dans ce cas. De même, chez les propriétaires bailleurs, 83,4 % des logements aidés se classent en C et D après travaux, alors qu'ils ne sont que 16,5 % avant travaux.

Cet excellent bilan doit être nuancé par le faible nombre de logements locatifs aidés au regard des logements occupés par leur propriétaire : les logements des bailleurs ne représentent que 10 % des logements aidés occupés par leur propriétaire.

Les dossiers examinés au cours de l'enquête de la Cour dans une dizaine de départements montrent que, en dehors de certaines exceptions, les dossiers proposés par les bailleurs sont souvent plus ambitieux en matière de rénovation énergétique, avec un reste à charge moyen plus important, dès lors que leur est assignée l'obligation de parvenir à l'étiquette D.

V - Un programme sérieusement évalué

L'ANAH a conduit des études et des évaluations globales dans le but de déterminer si les objectifs du programme étaient atteints et de mesurer la satisfaction des bénéficiaires des aides. La convention mettant en place le FART, signée le 10 juillet 2010 entre l'État et l'ANAH, prévoyait la réalisation d'une évaluation scientifique, économique et environnementale pour apprécier l'impact des investissements consentis.

A - L'enquête auprès des propriétaires occupants (janvier 2015)

Avec l'assistance du Credoc et de Fors Recherche sociale, une première évaluation a été conduite par l'ANAH en 2014, sous la forme d'une enquête qualitative auprès des propriétaires occupants.

Parmi les 40 000 ménages ayant fait leur demande entre 2011 et 2013, un échantillon représentatif de 1 206 propriétaires occupants a été constitué selon la méthode des quotas. Ceux-ci ont été interrogés par téléphone. La synthèse des réponses aux questions évaluatives permet à l'ANAH de conclure que :

- « le public enquêté lors de l'évaluation est un public ayant de faibles revenus, qui s'impose régulièrement des restrictions budgétaires. Les comportements de limitation de la consommation d'énergie sont très fréquents et une majorité de propriétaires du programme déclare avoir souffert du froid dans leur logement en hiver ;
- avant la réalisation des travaux de rénovation énergétique, les propriétaires perçoivent leur logement comme insuffisamment isolé et énergivore ;
- le programme vise les travaux de rénovation thermique garantissant une amélioration de la performance énergétique du logement d'au moins 25 %. Sur la base des évaluations énergétiques réalisées avant les travaux et projetées après travaux, les projets de travaux représentent un gain énergétique moyen de 38 % ;
- l'accompagnement réalisé par l'opérateur est jugé satisfaisant et nécessaire par les propriétaires ;
- suite à une période de chauffe prolongée, le premier bénéfice perçu par les occupants concerne un gain financier sur leur consommation d'énergie. Ils mesurent également de premiers impacts sanitaires et sociaux : amélioration de l'état général du logement assainissement des logements, diminution de la sensation de froid et amélioration de la santé des occupants. »

L'étude comporte des éléments intéressants sur le public très modeste concerné, composé à part égale d'actifs et de retraités, qui s'imposent des restrictions de dépenses et sont majoritairement logés dans des maisons individuelles anciennes (1/3 des maisons construites en 1918, contre 16 % pour l'ensemble des propriétaires occupants), de grande taille (110 m² en moyenne) et donc plus onéreuses à chauffer, au fioul dans plus d'un tiers des cas (22 % pour le parc global).

Le programme a été connu des bénéficiaires par des canaux divers (collectivités locales 28 %, médias 28 %, relations 27 %, mais seulement 11 % par démarchage des professionnels).

Le bénéfice attendu des travaux est en premier lieu l'économie sur les dépenses de chauffage (92 %), mais aussi un niveau de chaleur supérieur en hiver (76 %) et l'accroissement de la valeur du bien (58 %).

L'amélioration attendue de l'accompagnement est au cœur des enseignements de cette première enquête d'évaluation. Si 59 % des sondés sont très satisfaits de l'accompagnement, 23 % des propriétaires déclarent ne pas avoir reçu l'évaluation de l'état technique des logements, et surtout 68 % n'ont disposé que d'un seul scénario de travaux.

L'accompagnement des bénéficiaires du programme

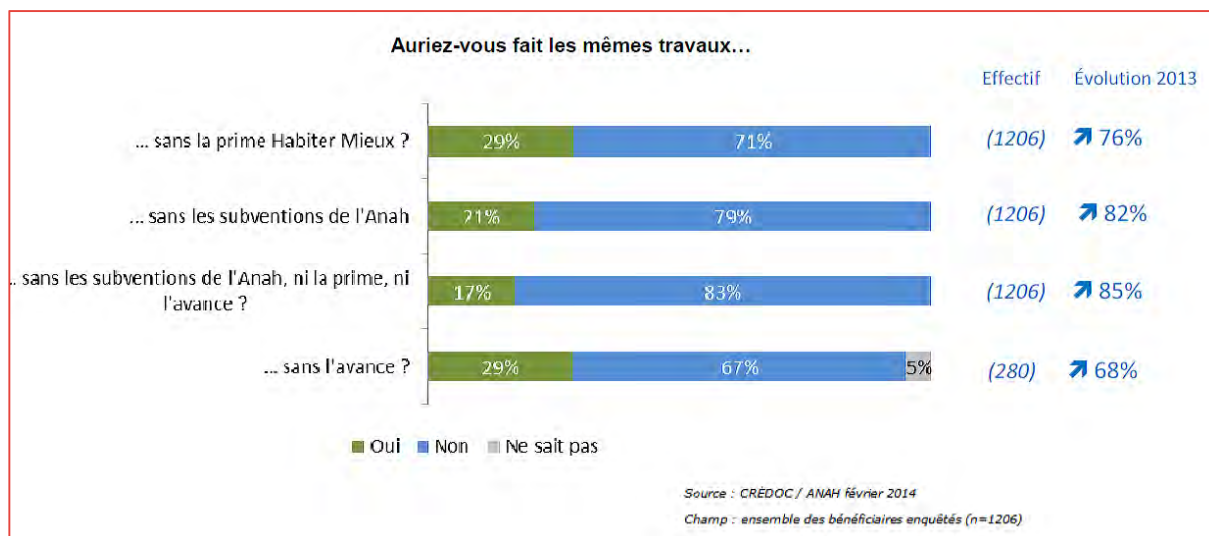
Un accompagnement relativement normatif, laissant comprendre au demandeur que seuls certains travaux sont à envisager, a été rencontré à plusieurs reprises lors de l'examen des dossiers par la Cour : selon les opérateurs, le rapport technique peut être très succinct et les recommandations très simples (isolation par l'extérieur, changement de chaudière, par exemple) ou très complet avec une description précise des lieux et photographies, et une présentation de plusieurs scénarios de coût croissant selon le niveau d'amélioration à attendre.

Même si les rapports les plus complexes peuvent avoir pour effet de nécessiter des explications orales avec le demandeur, ces dossiers complets sont plus satisfaisants, à condition que les options soient clairement présentées. Ainsi, il n'est pas toujours pédagogique de présenter le même niveau d'isolation avec une forte augmentation de prix si les matériaux utilisés sont bio-sourcés, alors que le demandeur n'est jamais informé du fait que certains matériaux sont très inflammables et que d'autres résistent au feu, qu'ils soient produits par l'industrie lourde ou bien « écologiquement corrects ».

Enfin les ménages interrogés considèrent dans leur très grande majorité qu'ils n'auraient pas réalisé les travaux sans le programme et que l'état du logement s'est clairement amélioré : la perception d'un logement « en bon état » passe de 43 % avant travaux à 88 % après travaux, celle d'un logement en mauvais état de 18 % à zéro.

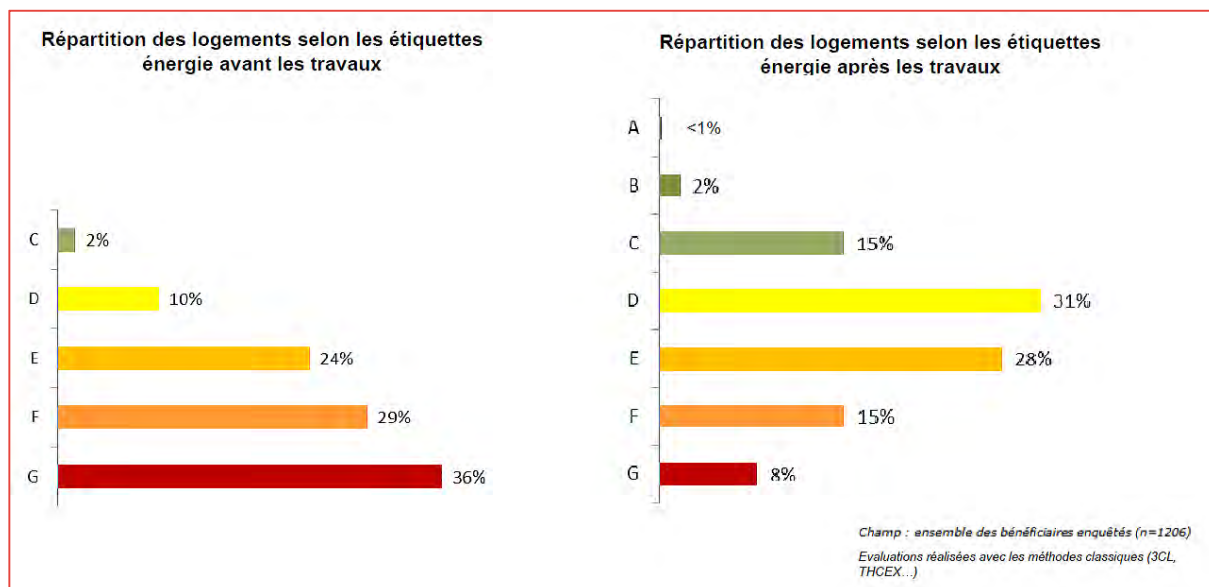
55 % des ménages déclarent un gain financier sur le chauffage et un tiers un chauffage plus efficace. Il n'en reste pas moins que l'enquête d'évaluation permet de tirer des enseignements du même ordre que l'analyse exhaustive présentée ci-dessus : le programme et le montant des financements qu'il autorise ne permettent pas d'éradiquer complètement la précarité énergétique des logements classés en F et G, même si leur proportion diminue de façon importante. L'examen des dossiers de terrain confirme que, même avec des budgets de travaux s'élevant à des dizaines de milliers d'euros, certains logements classés G sont tellement dégradés qu'ils le restent après travaux.

Graphique n° 12 : caractère incitatif du programme



Source : enquête de l'ANAH, 2014.

Graphique n° 13 : classement des logements avant et après travaux



Source : enquête de l'ANAH, 2014.

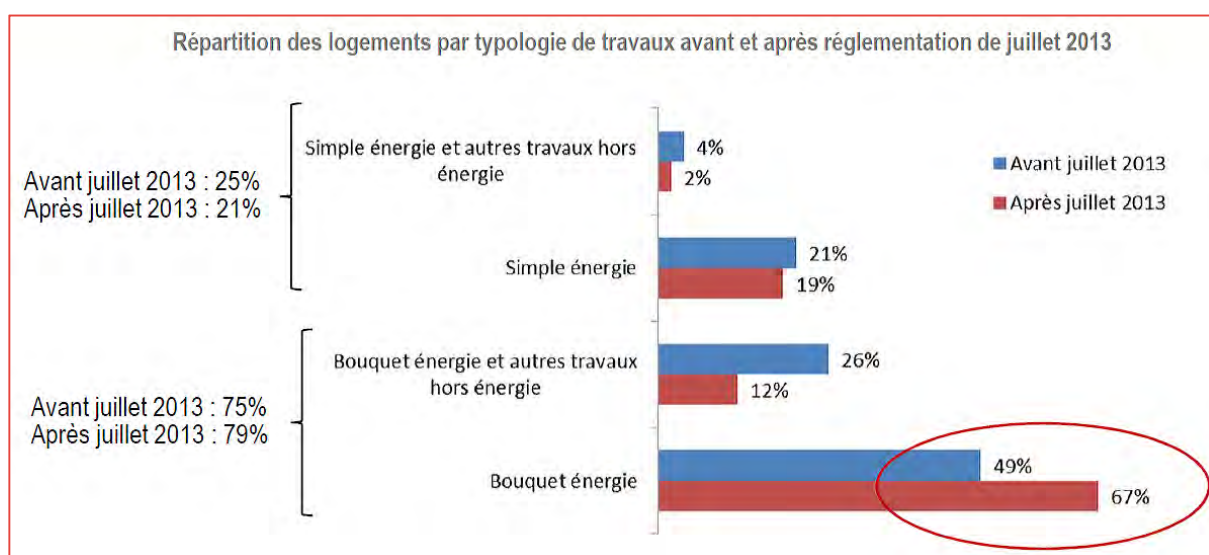
B - L'enquête auprès des instructeurs (octobre 2015)

À la suite de l'enquête menée auprès des propriétaires, une deuxième enquête a été conduite auprès des instructeurs de l'ANAH.

971 réponses ont été enregistrées : elles ont permis de mettre en lumière des données techniques sur les travaux réalisés et sur les retombées économiques.

Ainsi dans trois-quarts des logements, au moins deux types de travaux « énergie » ont été réalisés, et, dans 18 % d'entre eux, quatre types de travaux ont été conduits. C'est après le réajustement du champ d'application du programme et du montant des aides en juin 2013 que le nombre de postes de travaux a augmenté.

Graphique n° 14 : répartition des logements par typologie de travaux



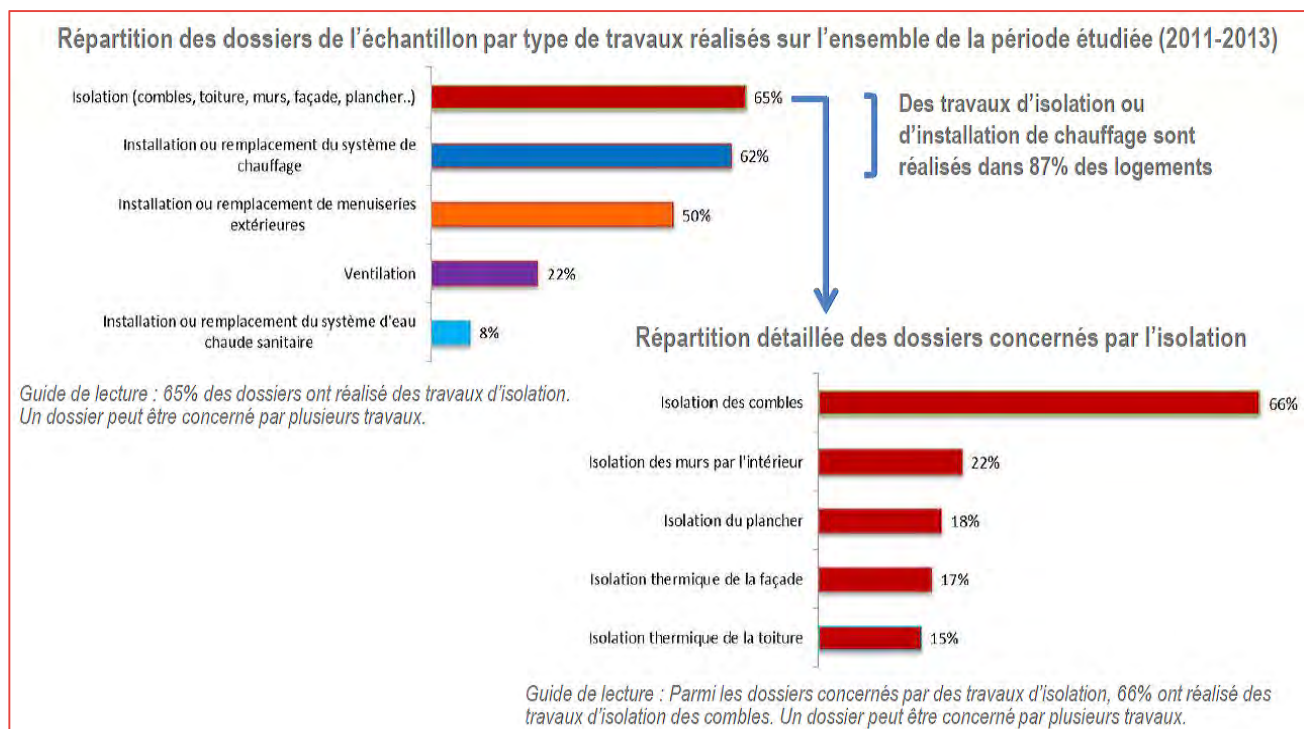
Source : enquête de l'ANAH.

L'isolation des logements - notamment pour 66 % des logements isolés par les combles - est le premier poste de travaux. La source d'énergie (62 % de travaux sur le chauffage) est modifiée après les travaux en faveur du bois (de 20 % à 25 %) et du gaz (de 27 % à 31 %), mais en défaveur du fioul (de 33 % à 25 %) : toutefois, seulement 24 % des logements ont changé de source d'énergie. Le montant moyen des travaux subventionnés est proche de 10 000 € pour un poste unique énergie, et du triple pour un bouquet énergie accompagné d'autres travaux.

L'étude montre une faible corrélation entre le montant des travaux et le gain d'énergie projeté, du fait de l'état initial du logement.

Un quart des dossiers comportent des travaux subventionnés hors maîtrise de l'énergie, concernant la sécurité et la salubrité. C'est le plus souvent l'état dégradé du logement et plus minoritairement l'âge de l'occupant qui justifient le financement de travaux supplémentaires : ceux-ci concernent à hauteur de 41 % l'étanchéité de la toiture, pour 14 % l'électricité et pour 13 % le gros œuvre ; les travaux d'adaptation à un handicap ou une perte d'autonomie ne comptent que pour 4 %.

Graphique n° 15 : répartition des dossiers par type de travaux réalisés

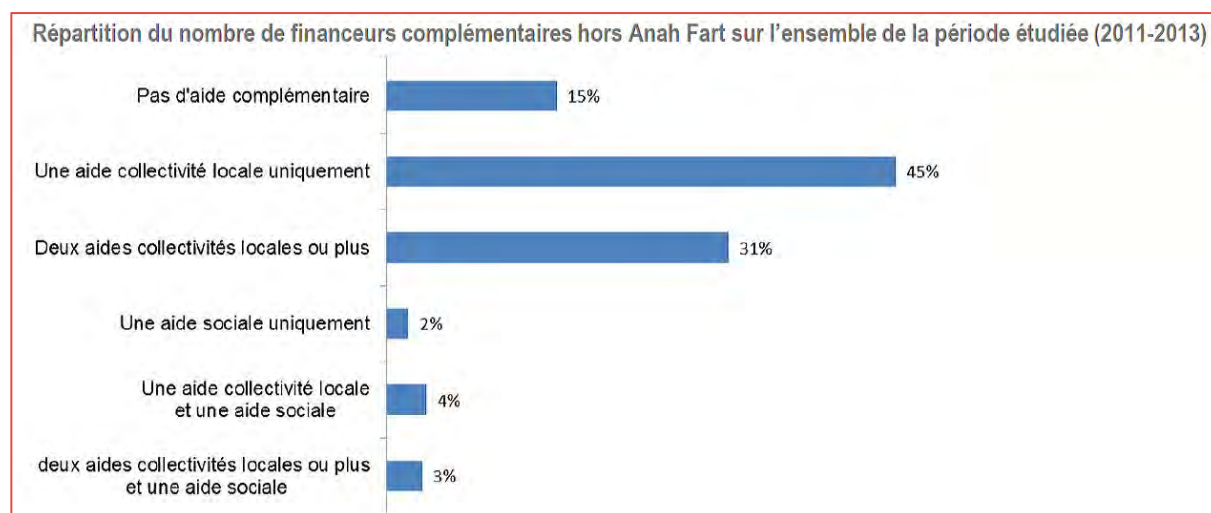


Source : enquête de l'ANAH, 2015.

Les entreprises mobilisées pour les travaux - deux-tiers des opérations ont mobilisé plus de deux entreprises - sont majoritairement des entreprises de proximité (à 49 % de la commune, à 63 % du département, à 96 % de la région).

Enfin, en l'absence de données nationales consolidées, l'étude fait apparaître l'importance des aides complémentaires à celles de l'ANAH et du FART :

Graphique n° 16 : répartition des aides selon les financeurs



Source : enquête de l'ANAH, 2015.

C - L'évaluation approfondie de décembre 2016

Destinée à évaluer les impacts sanitaires, sociaux, économiques et environnementaux, une étude a été conduite sur la base d'entretiens avec 40 ménages bénéficiaires d'aide, mais aussi avec une étude technique du logement et un examen des factures et de la consommation d'énergie après un an. Les services de l'ANAH étaient accompagnés par des experts externes³⁵.

Cette évaluation a analysé principalement les appréciations portées par les bénéficiaires des aides sur l'accompagnement pendant le montage du dossier et les travaux et sur les améliorations du confort et de la santé après travaux. Elle fait apparaître une grande satisfaction des usagers, mais aussi des lacunes qui incitent à améliorer l'information avant les travaux et le suivi des occupants après les travaux :

- la maîtrise d'ouvrage demande des compétences techniques, relationnelles et culturelles pour dialoguer avec les entreprises, juger de la pertinence des devis ou des solutions proposées à partir du canevas figurant dans l'expertise technique ;
- le suivi administratif des demandes de subventions n'est pas des plus aisés pour les ménages les plus fragiles et démunis ;
- le fonctionnement d'équipements de chauffage et de ventilation plus complexes (régulation des températures, fonctionnement permanent de la VMC) perturbe des habitudes. Ainsi certains coupent la ventilation dans le but de moins consommer d'électricité.

³⁵ Tribu Énergie, bureau d'études « *Énergie et Développement durable* » ; GERS, Groupe d'études et de recherches sociales ; Observatoire National du Bâtiment (ONTSBTP) ; MEDIECO, spécialiste de la relation santé-bâtiment et un consultant énergie environnement.

Le rapport de l'IGF et du CGEDD d'avril 2017

Chargés d'une revue des dépenses des aides à la rénovation énergétique des logements privés, l'Inspection générale de finances (IGF) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), ont, comme la Cour, émis des observations critiques sur les dépenses fiscales concernées, mais ont en revanche exprimé un avis assez positif sur le programme « Habiter Mieux ».

Leur rapport indique ainsi que « le programme « Habiter Mieux » de l'ANAH, ciblé sur les ménages modestes, est le dispositif qui prend le mieux en compte la nécessité d'atteindre une amélioration donnée de la performance énergétique ». Il insiste sur la nécessaire pérennisation des actions et sur leur ciblage sur les ménages les plus modestes, car la trajectoire de hausse des prix de l'énergie inscrite dans la loi TECV appelle un renforcement de la lutte contre la précarité énergétique et les raisons financières constituent pour les publics vulnérables un obstacle majeur à la réalisation de travaux.

La mission s'est interrogée sur les divers risques associés au programme : risques liés à la hausse des objectifs de rénovation énergétique, risques financiers compte tenu des ressources de l'ANAH, risque opérationnel en fonction des capacités d'accompagnement de l'agence et de ses opérateurs, risque de conflit de finalités enfin entre le volume de dossiers à financer et la priorité à accorder aux plus modestes.

Par ailleurs, elle a insisté sur la nécessité de donner de la visibilité aux différents acteurs en évitant les phénomènes de « stop and go ».

Ces éléments ont conduit les corps d'inspection à recommander, d'une part, une mission d'assistance à l'ANAH pour la détermination de ses objectifs quantitatifs en matière de rénovation énergétique de logements, dans le cadre de l'élaboration de son contrat d'objectifs et de performance pour la période 2018-2020, et, d'autre part, une pérennisation du financement budgétaire de l'ANAH, en y incluant le FART.

D - Les monographies territoriales

Outre les enquêtes nationales, plusieurs enquêtes de terrain ont été engagées en 2014, donnant lieu à la production avec le Credoc de huit monographies territoriales concernant les départements du Finistère, de l'Hérault, de l'Isère, du Pas-de-Calais, du Puy-de-Dôme, de la Vienne, des Vosges et du Val-d'Oise. Dans chaque département ont été rencontrés les services instructeurs, les opérateurs, les collectivités territoriales, les opérateurs, les fournisseurs d'énergie et de crédit, les acteurs du champ social (associations, CAF, CNSA...) et les représentants des artisans et des entreprises (CAPEB et FFB). Les réactions des bénéficiaires ont été retracées par l'intermédiaire des appréciations des opérateurs et des associations.

Les études sont très complètes et décrivent le contexte économique et social du département, les politiques menées avant « Habiter Mieux », et le fonctionnement du programme et ses résultats, en détaillant de façon très précise l'action des délégataires et des opérateurs. Ces constats sont accompagnés d'une présentation des faiblesses constatées et des suggestions d'amélioration, qui peuvent avoir une portée locale, mais aussi concerner la procédure elle-même.

La synthèse des monographies fait apparaître un effet d'entraînement dans les territoires avec une implication plus grande des EPCI, mais un effort plus difficile à conduire en secteur diffus. Elle relève de même un développement du suivi, mais également un manque d'outils communs pour le conduire.

Éléments de la synthèse des enquêtes

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation en juin 2013, les délégations et collectivités envisagent de plus en plus de moduler les aides (en fonction des revenus des ménages, des gains énergétiques, etc.). En 2014, 73 programmes sur 162 étudiés incluent une modulation du système d'aides de l'ANAH, mais peu de délégations la pratiquent sur les autres dossiers.

Des systèmes de caisses d'avance (ou fonds de préfinancement) existent dans plusieurs territoires pour payer directement les artisans. Par exemple, la maison de l'emploi de la Déodatie et le Pact du Val-d'Oise centralisent les subventions de la DDT et des autres acteurs pour payer directement les artisans ; à Arras, une caisse d'avances est abondée par Procivis et garantie par la communauté urbaine.

Plusieurs expérimentations de micro-crédit ont été mises en œuvre localement : convention « Parcours Confiance » entre opérateurs et organismes bancaires pour l'accès au microcrédit des propriétaires exclus du prêt dans le système bancaire classique, accord local passé avec entre la DDT et les banques afin de désigner un référent par banque et s'assurer de l'accès des ménages au microcrédit.

Les impacts positifs semblent nombreux avec une amélioration du bâti et de la performance énergétique des logements : la part des ménages réalisant des « bouquets de travaux » tend à croître nettement ; les changements de fenêtres sont délaissés au profit de travaux d'isolation et de l'installation de chaudières basse consommation.

Le programme a enfin un impact en termes d'emploi chez les opérateurs : ceux-ci embauchent pour répondre à la montée en charge du programme.

Les évaluations peuvent aussi aborder les problèmes spécifiques du département :

- pour le Pas-de-Calais, par exemple, où on peut observer une pauvreté importante parmi une population de retraités vivant dans des maisons dont la construction date parfois d'une centaine d'années ou plus, l'étude recommande d'organiser un accompagnement financier plus important aux catégories très modestes, mais aussi d'accorder un montant d'aide déplaçonné aux dossiers offrant le meilleur impact énergétique, et enfin d'accentuer l'effort en direction des propriétaires bailleurs : à l'évidence, ces suggestions devraient impliquer une augmentation des enveloppes budgétaires ;
- pour l'Hérault, il est observé que les opérateurs doivent accompagner des ménages se trouvant dans des situations particulièrement complexes sur le plan financier et social. En particulier dans les secteurs ruraux, la part des propriétaires âgés et en grande difficulté économique qui ne peuvent généralement bénéficier ni d'un prêt classique, ni d'un microcrédit est importante. L'état des logements est également préoccupant, et il est compliqué de trouver une solution de relogement pendant la réalisation des travaux. Plusieurs éléments relatifs à l'instruction des dossiers et à l'attribution des aides sont critiqués (délais de plusieurs mois entre deux commissions d'instruction, temporalités

différentes entre l'attribution des aides des collectivités et des aides de l'ANAH, mise en arrêt des paiements entre les mois de novembre et de février), ce qui entraîne un blocage de toute la chaîne des acteurs du dispositif. Certains opérateurs ralentissent de ce fait leurs démarches auprès des propriétaires occupants, car ils prennent en compte le fait que le dossier ne pourra pas être instruit, les travaux lancés et les aides de l'ANAH versées rapidement. Enfin, au bout de la chaîne, les artisans se montrent réticents à s'engager dans ces travaux, lorsqu'ils ont connaissance des délais de paiement des subventions et de la fragilité des publics aidés ;

- pour le Val-d'Oise, il est observé que la réforme des conditions d'octroi des aides de 2013 a augmenté les délais de traitement des dossiers. Le Pact a donc fait évoluer ses procédures internes pour rendre son action plus efficace avec une réorganisation de l'accueil téléphonique, un traitement spécifique des dossiers en provenance du PRIS et une réduction des animations généralistes réalisées en tant qu'EIE. En dehors de ces questions de procédures, la principale difficulté signalée par la DDT et les opérateurs dans le montage des dossiers concerne la qualité des devis de travaux : ceux-ci sont parfois insuffisamment détaillés, si bien que l'instruction peine à déterminer ce qui est subventionnable. Des cas de facturation excessive sont aussi relevés, même s'il est difficile d'en appréhender l'ampleur. Enfin, les acteurs n'ont que peu de visibilité sur la réalisation et le suivi des travaux, à part l'opérateur qui peut parfois être amené à réaliser une visite de fin de chantier : cette mission, pourtant obligatoire, n'est toutefois pas assurée de manière systématique ;
- en Isère, le manque de visibilité financière a appelé des critiques : au moment de l'enquête, les financeurs ne savaient pas s'ils pourraient bénéficier de crédits suffisants, car la DDT indiquait qu'elle ne pourrait pas attribuer de subvention au-delà du mois de juillet 2014. Cette situation était jugée par tous incohérente, alors que la dynamique locale était bien ancrée, un rythme de croisière atteint, et une attente créée.

Dans l'ensemble, l'examen des monographies territoriales confirme le sérieux avec lequel l'ANAH a entrepris une démarche systématique d'évaluation du programme « Habiter Mieux », ce qui contraste - par comparaison - avec la faiblesse des évaluations menées en matière de dépenses fiscales relatives au logement.

VI - Un dispositif dont l'efficacité doit encore être améliorée

Au cours de son enquête sur place, la Cour a eu l'occasion d'examiner en détail environ un millier de dossiers.

Certains présentaient des caractéristiques s'écartant nettement des moyennes présentées ci-dessus. Il convient de souligner que ces dossiers, sauf quelques cas isolés au demeurant déjà traités par le contrôle de premier niveau, ne relevaient pas de cas de fraude, mais de facilités offertes par une réglementation aux mailles parfois trop lâches. C'est le cas notamment quand des travaux très coûteux ne permettent qu'un très faible gain énergétique, ou lorsque que les opérateurs conseillent des solutions trop onéreuses, ou enfin quand un achat récent de logement très dégradé procure un effet d'aubaine important au propriétaire.

A - Des travaux coûteux offrant parfois de faibles gains énergétiques

1 - Le gain énergétique supérieur à 25 % est parfois très insuffisant

Alors que les propriétaires bailleurs sont en général tenus d'atteindre au moins l'étiquette D de consommation d'énergie - la moyenne du parc national se situant en E -, les propriétaires occupants voient l'efficacité de leurs travaux mesurée en pourcentage.

Or, quand un logement est très dégradé (étiquette G, soit une consommation de plus de 450 KWh/an/m²), il n'existe pas de limite supérieure à la consommation énergétique. Ainsi peut-on trouver quelques cas de travaux sur des logements à l'étiquette G affichant un pourcentage de gain substantiel, sans pour autant que le logement passe à une étiquette supérieure. Par exemple :

- dans la Loire (dossier 042014596), des travaux d'un montant modeste (< 10 000 €) mais subventionnés in fine à 75 %, amènent un gain énergétique de 29 %, mais le logement passe seulement de l'étiquette G à l'étiquette F ;
- dans la Loire (dossier 042011885), avec des travaux de 25 000 € subventionnés à 75 %, le logement reste en étiquette G (837 avant, 606 après) pour un gain de 28 %, alors que dans les Yvelines, on trouve un dossier ayant bénéficié du même montant de travaux subventionnés à 87 % mais ayant permis de passer de l'étiquette G à l'étiquette E ;
- dans les Yvelines (dossier 078005784), des travaux à hauteur de 20 000 € subventionnés à 90 % permettent de passer de l'étiquette F à l'étiquette E ;
- dans les Yvelines, le dossier 078005478 est subventionné à 100 % pour des travaux de 12 000 €, alors que le logement reste classé E avec un gain de 26 % ;
- dans le même département, le dossier 078005477 est subventionné à 80 % pour 16 000 k€ de travaux, mais ne passe que de G à F.

A contrario, on peut trouver des performances remarquables sur des dossiers comprenant plus de travaux, mais à moindre taux de subvention, comme un passage d'étiquette G à D pour des travaux de 64 000 € subventionnés à 58 % (dossier 04211418) et même un gain du même ordre (dossier 042010416) pour seulement 20 000 € de travaux subventionnés à 50 %.

Cependant, il faut souvent mobiliser des sommes importantes pour rénover un logement très dégradé, à l'instar du dossier 06005988 présentant un gain de 82 % et passant de l'étiquette G à l'étiquette C, mais au prix de 86 000 € de travaux subventionnés à 50 %. Avec une moindre dépense (dossier 024003856), des travaux de 50 000 € subventionnés à 55 % ont permis de passer de G à E.

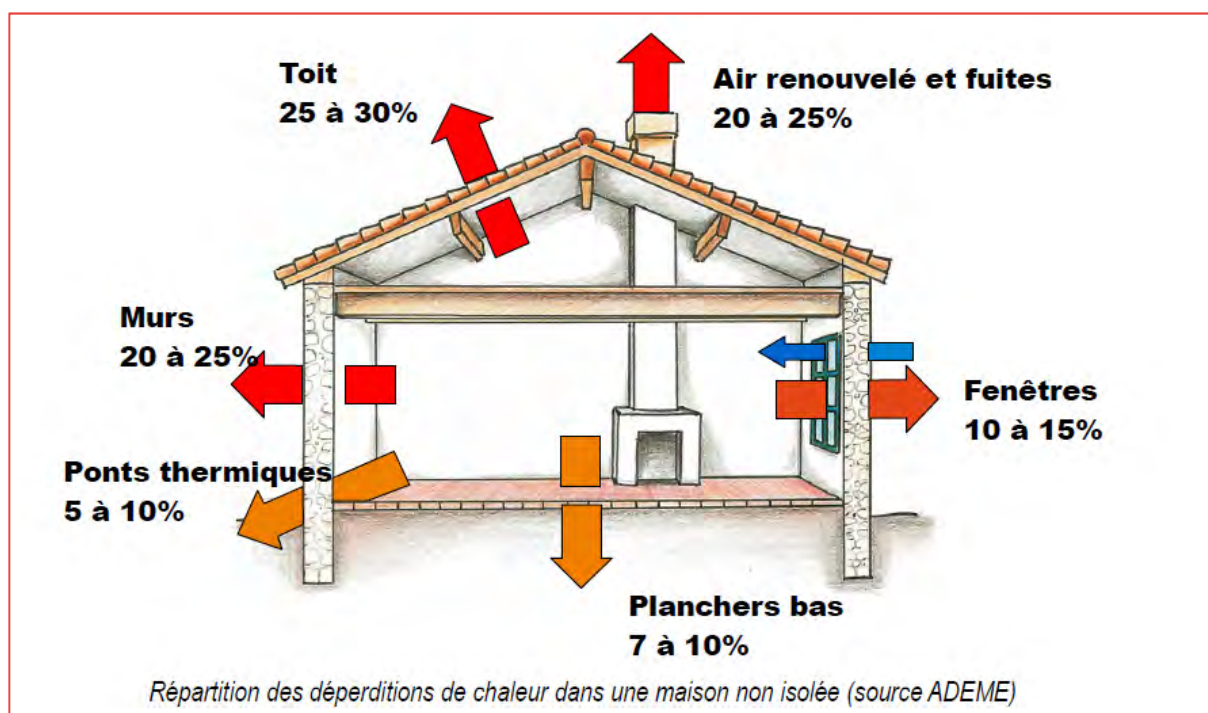
Certes, compte tenu de la diversité du bâti, chaque cas est particulier, mais on pourrait concevoir que le niveau des aides du programme « Habiter Mieux » soit plus directement conditionné par le gain énergétique réalisé, en le modulant en fonction des changements d'étiquette et pas seulement en pourcentage. Ainsi le taux de 100 % de subvention ne serait pas fonction seulement du niveau de revenu et du type de travaux à réaliser, mais aussi de l'importance de l'amélioration énergétique : en effet, un ménage n'est pas sorti du risque de précarité énergétique si son logement reste à l'étiquette G, ou est passé de G à F, ce qui lui vaut toujours le qualificatif de « passoire thermique ».

Dans sa réponse à la Cour, le ministère de la cohésion des territoires a estimé qu'une exigence de plancher d'amélioration de deux classes d'étiquette énergétique pourrait écarter des demandeurs qui ne souhaiteraient pas s'engager dans des travaux lourds ou seraient en incapacité financière de les assumer. Le ministère admet néanmoins « *qu'une modulation des aides et du taux maximum de subvention pourrait être étudiée en fonction des économies d'énergie prévues* ».

2 - Des coûts différenciés selon les solutions adoptées

Généralement les rapports d'audit technique proposent plusieurs solutions techniques applicables au logement, mais le propriétaire reste toujours libre de ses choix et de ses fournisseurs. Certains rapports contiennent des conseils pédagogiques précieux : ainsi, si les bénéficiaires veulent en priorité changer leurs fenêtres pour des raisons évidentes en matière de confort phonique, il importe qu'ils soient conscients que les huisseries ne sont pas le poste le plus important pour combattre la déperdition de chaleur.

Graphique n° 17 : répartition des pertes de chaleur dans une habitation



Source : ADEME.

Souvent, les opérateurs conseillent à juste titre une opération combinée portant à la fois sur l'isolation et le chauffage. Certains intervenants insistent cependant sur l'intérêt d'utiliser des éco-matériaux dans les travaux de rénovation, sans pour autant que ces derniers présentent d'avantage technique. Ainsi, dans le dossier 078005943, l'opérateur a informé le demandeur que « *le conseil général des Yvelines s'engage en faveur de l'utilisation des biomatériaux par l'octroi d'une subvention complémentaire* » : le rapport présente un tableau montrant que la

solution la plus écologique revient en fait 26 % plus cher, avec un dossier subventionné à 95 % pour un coût de travaux de 16 000 €, pour aboutir en définitive à un maintien en classe D du logement.

En l'absence de subvention supplémentaire, le choix des éco-matériaux peut en outre s'avérer excessif pour un ménage très modeste : ainsi, à classification égale, la laine de verre ou de roche peut être achetée autour de 13 €/m², la laine de mouton à 31 €/m² et la laine de chanvre et le lin 31 €/m².

3 - Des préoccupations de sécurité pas toujours prioritaires

Si les états de lieux signalent toujours la vétusté et le danger présenté par une installation électrique hors-norme ou un escalier dégradé, il est frappant de constater qu'on n'y trouve pas d'informations sur les risques éventuels de certaines solutions mises en œuvre pour la rénovation énergétique. Aussi le demandeur n'est pas informé de la tenue (résistance et réaction) au feu des matériaux d'isolation de façade ou d'intérieur, ce qui est pourtant un élément qui pourrait être mis en avant à prix et capacité d'isolation comparable.

Ainsi la laine de verre ou la laine de roche sont classées incombustibles comme la pierre ponce ou la pouzzolane, alors que la plume de canard, la laine de mouton, le chanvre ou le lin sont très inflammables. Les polystyrènes et polyuréthanes sont moyennement sûrs : ils dégagent ensuite des gaz, certains hautement toxiques ou laissent couler des gouttelettes enflammées. L'analyse se complique quand on sait que certains matériaux combustibles à l'état brut ont un comportement meilleur après traitement chimique ou quand ils sont compressés entre des plaques de plâtre. Selon les marques et le mode de pose, le classement peut être différent, de la classe européenne A (non combustible) à la classe E (très inflammable et propagateur de flamme).

Compte tenu de la vulnérabilité de certaines populations (personnes âgées souffrant de handicap), une meilleure information sur la sécurité des matériaux utilisés pour les travaux devrait être mentionnée dans les rapports de visite établis par les opérateurs chargés de l'accompagnement.

B - Un trop large choix en matière de fournisseurs et d'équipements

1 - Les entreprises ne sont pas labellisées

Contrairement aux exigences du crédit d'impôt CITE et de l'éco-PTZ, et comme pour la TVA à taux réduit, les entreprises qui réalisent les travaux subventionnés par le programme « Habiter Mieux » ne sont pas tenues d'obtenir le label RGE. Il n'est pas certain que les bénéficiaires des aides sont toujours conscients que le choix de l'entreprise conditionne la possibilité ou non de cumuler les aides avec le crédit d'impôt : ils devraient être clairement informés sur ce point dès le début de la démarche d'accompagnement.

Les interlocuteurs rencontrés au cours de l'enquête ont fréquemment estimé qu'en milieu rural les artisans labellisés étaient peu nombreux, que les entreprises RGE présentaient souvent

des devis de montant plus élevés, et que les labels RGE par spécialité ne favorisaient pas le choix d'une seule entreprise générale.

2 - Des équipements énergivores financés

Des équipements qui ont été bannis depuis plusieurs années de la liste de ceux qui bénéficient du crédit d'impôt ou de la TVA à taux réduit, comme les pompes à chaleur réversibles air/air assurant l'été la climatisation du logement restent éligibles au programme et connaissent même une popularité certaine dans des opérations conduites dans les départements de l'arc méditerranéen.

L'opinion selon laquelle ils seraient énergivores ne semble pas partagée par les opérateurs qui les recommandent : pourtant, s'ils apportent un surcroît de confort et même de protection sanitaire aux personnes âgées en périodes de canicule, la question du gain énergétique total sur l'année, et pas seulement sur les périodes de chauffage, est posée par ces équipements.

C - Un effet d'aubaine limité

Rencontrée à plusieurs reprises, bien que de façon très minoritaire, la conjonction de la condition de revenus très modestes, d'une situation d'insalubrité totale du logement, et de l'absence de délai entre l'acquisition de ce logement et le dépôt d'une demande au titre du programme « Habiter Mieux » a permis d'observer, par exemple, que certains étudiants pouvaient afficher des revenus imposables nuls (en année N-2) tout en acquérant un bien très dégradé et en bénéficiant ensuite d'un niveau de subvention très élevé pour le rénover complètement. De même, un propriétaire de catégorie très modeste (dossier 006005314) a pu acquérir un logement situé dans le périmètre d'une OPAH de centre-bourg en 2013 et, dès son acquisition, engager des travaux à hauteur de 90 000 € subventionnés à 50 %.

À la question de savoir si l'obligation de résider dans son logement « *depuis un certain temps* » pour bénéficier de l'aide ne serait pas de nature à écarter ce type d'effet d'aubaine, il a été objecté qu'une telle évolution des règles condamnerait l'acquéreur à vivre dans un logement insalubre plusieurs années avant de bénéficier d'une aide. L'ANAH, dans sa réponse à la Cour, a également indiqué que ce type d'opération, s'inscrivant dans le cadre d'une OPAH, participait pleinement à l'objectif de revitalisation des centres anciens, ce qui requiert d'attirer de nouveaux propriétaires en accession sociale. Il n'en reste pas moins que de telles opérations nécessitent un accompagnement et un contrôle approfondi.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les situations très variées rencontrées au cours du contrôle de la Cour n'ont pas mis en lumière d'abus au détriment des demandeurs : toutefois, il conviendrait à l'avenir de mieux les informer sur les conséquences financières des choix techniques, à efficacité égale, ou sur certains matériaux qui demandent des précautions particulières de mise en œuvre.

Ces points pourraient être mentionnés dans les documents de présentation du programme, en utilisant des vecteurs de communication adaptés aux publics les plus vulnérables (recommandation n° 7).

La Cour formule la recommandation suivante :

- 7. développer la communication sur le programme « Habiter Mieux » et l'information des publics concernés.*
-

Conclusion

De tous les dispositifs destinés à réduire la consommation énergétique des logements, le programme « Habiter Mieux » est celui qui présente le plus de caractéristiques satisfaisantes sur le plan de la gestion. Au total, ce programme institué en 2010 a été géré avec efficacité par l'ANAH, malgré le caractère ambitieux des objectifs affichés et les incertitudes sur la capacité à le financer dans la durée.

En effet, par rapport aux aides fiscales, qui sont accordées à « *guichet ouvert* » et sans contrôle, la procédure de contrôle - certes consommatrice d'emplois administratifs, mais aussi créatrice d'emplois chez les opérateurs prestataires de l'ANAH - apparaît bien gérée et évaluée : la pratique d'une double visite de l'opérateur chez le demandeur, avant et après les travaux, les contrôles sur place menés par les instructeurs de l'ANAH et les évaluations globales du programme contrastent avec leur absence généralisée en matière d'aides fiscales. Si la procédure peut sans doute être améliorée, ces points forts doivent être maintenus.

Toutefois, au regard de l'orientation actuelle du programme vers les propriétaires ayant principalement des revenus très faibles ou modestes, des améliorations sont possibles dans la mise en œuvre de ce programme, notamment sur quatre plans : le conseil et l'accompagnement par les opérateurs, la hausse des plafonds d'aide et des montants de subventions en fonction des performances énergétiques, la programmation pluriannuelle des ressources, et la stabilité de la réglementation sur une période assez longue, une fois des réaménagements éventuels opérés.

Ce programme montre par ailleurs que, lorsque les travaux sont concentrés sur les économies d'énergie et l'isolation, des résultats significatifs peuvent être obtenus, mais souvent au prix d'une dépense assez importante. De ce fait, en raison du coût important des opérations de rénovation permettant de gagner deux ou trois « *étiquettes* », cette procédure ne pourrait être étendue aux ménages plus aisés qu'avec un taux de subvention plus limité ou à la condition d'abandonner simultanément une grande part des crédits d'impôts ou taux réduits de TVA et de redéployer les ressources en découlant pour développer les crédits budgétaires affectés à ce type de mesure ciblée et contrôlée.

Par ailleurs, alors même que le programme « Habiter Mieux » n'a pas atteint les objectifs quantitatifs qui lui avaient été assignés en 2013, le gouvernement a annoncé en novembre 2017 son intention de rénover à terme toutes les « *passoires thermiques* », soit environ 7 millions de logements classés en étiquettes F ou G. Sans attendre une évaluation globale, il a prévu une reconduction du programme « Habiter Mieux » en lui donnant pour ambition accrue de rénover 75 000 logements par an.

L'ANAH a d'ores et déjà prévu de s'adapter à cet objectif en introduisant dès 2018 un régime simplifié pour une partie de ces aides et en généralisant les expériences de gestion dématérialisées mises en œuvre en 2017, ce qui laisse espérer à sa direction la capacité d'atteindre 75 000 logements rénovés par an sans augmentation des effectifs actuels.

Toutefois, si ces adaptations de l'opérateur sont un impératif pour la réussite du programme, elles ne suffisent pas à garantir l'atteinte de cet objectif : il est simultanément nécessaire d'améliorer la prévisibilité et la stabilité du régime d'aide, la connaissance qu'en ont les ménages susceptibles d'en bénéficier, et le partenariat noué avec les collectivités territoriales susceptibles d'être délégataires de l'agence.

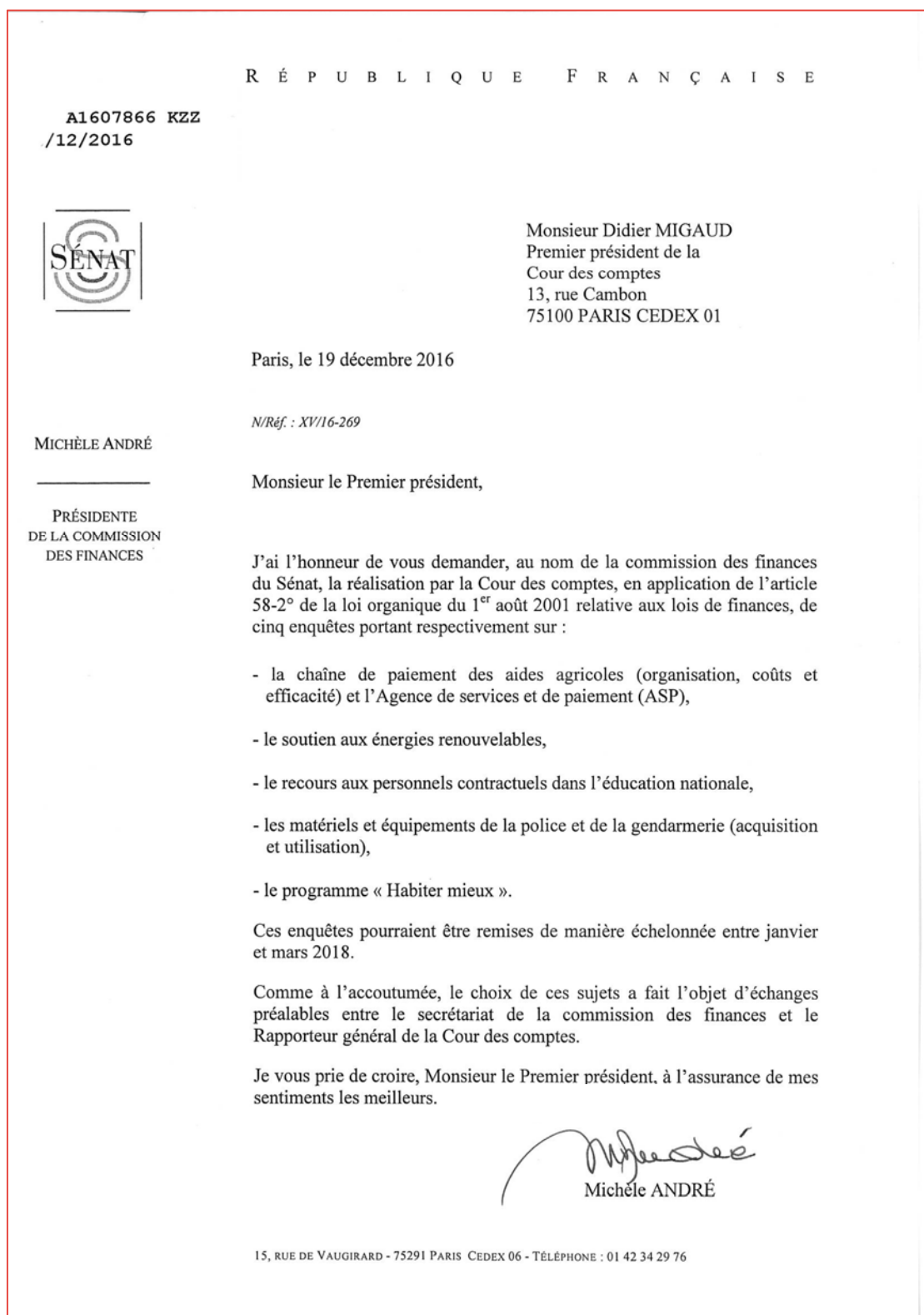
Au-delà de l'immédiate relance du programme, ces conditions supposent également que soit précisé le régime général des aides à la rénovation énergétique dont pourront bénéficier les ménages à compter de 2019. En l'état actuel, il est en effet prévu que le CITE ne soit reconduit que pour 2018, puis soit transformé en prime à l'achat de certains équipements : cette conversion en subvention de la plus importante des dépenses fiscales actuelles devrait être l'occasion d'une réflexion globale sur l'articulation entre le niveau des aides, le type de travaux et les gains énergétiques obtenus.

Enfin, au regard de la multiplicité des initiatives publiques, l'instauration d'un guichet unique pour les aides à la rénovation énergétique paraît désormais indispensable : sa mise en œuvre devra s'appuyer sur les partenariats, encore à approfondir, entre les services de l'État, l'ANAH et les autres opérateurs nationaux d'une part, et les collectivités territoriales délégataires de tout ou partie des programmes d'autre part.

Annexes

Annexe n° 1 : échange de courriers entre le Premier président de la Cour des comptes et le président de la commission des finances du Sénat.....	93
Annexe n° 2 : plafonds de ressources des propriétaires occupants très modestes et modestes en 2012 et en 2016	97
Annexe n° 3 : Répartition départementale des logements aidés 2010-2016	99
Annexe n° 4 : exemple de rapport de visite établi par un opérateur avec proposition de différentes solutions	102

Annexe n° 1 : échange de courriers entre le Premier président de la Cour des comptes et le président de la commission des finances du Sénat



Cour des comptes



Le Premier président

1700138

Le 11 JAN, 2017

Madame la Présidente,

En réponse à votre courrier en date du 19 décembre dernier concernant la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés.

Les enquêtes sur *la chaîne des aides agricoles (organisation, coûts et efficacité) et l'Agence de services et de paiement*, préparée par la septième chambre, présidée par Mme Evelyne Ratte, et sur *le soutien aux énergies renouvelables*, réalisée par la deuxième chambre de la Cour, présidée par M. Guy Piolé, pourront être transmises au mois de janvier 2018.

Les communications relatives aux *personnels contractuels dans l'éducation nationale*, préparée par la troisième chambre de la Cour, présidée par Mme Sophie Moati, et au *programme Habiter mieux*, réalisée par la cinquième chambre de la Cour, présidée par M. Pascal Duchadeuil, vous seront remises au mois de février 2018.

Le rapport sur *les matériels et équipements de la police et de la gendarmerie (acquisition et utilisation)* sera réalisé par la quatrième chambre de la Cour, présidée par M. Jean-Philippe Vachia, et vous sera remis en mars 2018.

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu très rapidement afin de préciser le champ, l'approche et la date de remise de ces enquêtes.

M. Henri Paul, Rapporteur général du comité du rapport public et des programmes, se tient à votre disposition sur l'ensemble de ces sujets.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération.


Didier Migaud

Madame Michèle André
Présidente de la Commission des
finances
SÉNAT
15, rue de Vaugirard
75006 Paris

Cour des comptes



Le Premier président

Le 09 MARS 2017

1701134

Madame la Présidente,

Par lettre du 19 décembre 2016, vous m'avez saisi du souhait de la commission des finances de confier à la Cour des comptes, dans le cadre de l'article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, une enquête sur le programme « Habiter mieux » géré par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), qui vise à aider par des subventions les ménages à revenu modeste et à entreprendre des travaux dans le but d'améliorer l'efficacité énergétique de leur logement.

Je vous ai confirmé notre accord pour réaliser cette enquête par lettre du 11 janvier 2017.

M. Pascal Duchadeuil, président de la 5^{ème} chambre, a rencontré le 7 février dernier M. Philippe Dallier, rapporteur spécial de la mission « Égalité des territoires et logement » au nom de votre commission, que vous avez plus spécifiquement chargé du suivi de l'enquête. Il ressort de cet échange que la Cour, qui a déjà examiné les politiques d'aide à la rénovation énergétique par l'instrument des dépenses fiscales, pourrait examiner plus particulièrement les aspects suivants :

- le pilotage du programme ;
- les modalités de sa gestion par l'ensemble de la chaîne de traitement (ANAH, services déconcentrés de l'Etat, collectivités territoriales délégataires) ;

Madame Michèle André
Présidente de la Commission des finances
SÉNAT
15, rue de Vaugirard
75006 Paris

- la pertinence des conditions d'éligibilité (propriétaires occupants/propriétaires bailleurs/syndicats de copropriétés ; montant et proportion des travaux pris en charge ; montant et modalités d'octroi de la prime issue du programme d'investissements d'avenir - PIA, ...)
- la complémentarité des aides consenties par les collectivités territoriales partenaires ou délégataires de l'ANAH et leur articulation avec les autres aides à la rénovation thermique des logements privés relevant des dépenses fiscales, ainsi que l'impact de la « prime PIA » sur la décision de réaliser les travaux ;
- la qualité des procédures d'agrément des dossiers et du contrôle de l'effectivité des travaux et de la mesure de leurs effets ;
- l'efficacité des aides au regard des objectifs de la loi transition énergétique et croissance verte du 17 août 2015 et du coût des travaux financés ;
- la répartition des aides en fonction du revenu des bénéficiaires, des logements concernés et de leur situation géographique ;
- l'atteinte des objectifs de rénovation (50 000 logements par an en 2015, 70 000 en 2016 et 100 000 en 2017), en particulier au regard de la soutenabilité budgétaire du programme, compte tenu des capacités financières de l'ANAH et des moyens du PIA.

L'enquête s'efforcera également de recenser les actions de même nature conduites dans d'autres pays européens.

Sous la supervision du Président Duchadeuil, l'enquête sera pilotée par M. Jean-Marie Sepulchre, conseiller maître, avec M. Guillaume Lacroix, conseiller référendaire, au contre-rapport de M. Philippe Hayez, conseiller maître, président de section.

Il a été convenu que l'équipe rencontrera M. le Sénateur Philippe Dallier pour faire un point à la fin du printemps 2017.

En fonction des impératifs du calendrier parlementaire et de la contradiction qui sera menée avec les administrations et organismes concernés, nous serons en mesure de vous transmettre le rapport de la Cour au plus tard en février 2018, comme je vous l'ai indiqué dans ma précédente correspondance.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération.



Didier Migaud

Annexe n° 2 : plafonds de ressources des propriétaires occupants très modestes et modestes en 2012 et en 2016

Plafonds au 1^{er} janvier 2012

POUR L'ÎLE-DE-FRANCE			
nombre de personnes composant le ménage	Ménages aux ressources très modestes (e)	Ménages aux ressources modestes (e)	Ménages aux ressources modestes/plafond majoré (e)
1	11 181	16 772	22 364
2	16 413	24 619	32 824
3	19 711	29 567	39 422
4	23 016	34 523	46 031
5	26 330	39 497	52 661
Par personne supplémentaire	+ 3 310	+ 4 962	+ 6 618
Pour les autres régions			
1	8 934	11 614	17 867
2	13 066	16 985	26 130
3	15 712	20 428	31 424
4	18 357	23 864	36 713
5	21 013	27 316	42 023
Par personne supplémentaire	+ 2 646	+ 3 441	+ 5 292

** Plafonds maximaux. Conditions au 1^{er} janvier 2012.*

Plafonds au 1^{er} janvier 2016

POUR L'ÎLE-DE-FRANCE		
Nombre de personnes composant le ménage	Ménages aux ressources très modestes ()	Ménages aux ressources modestes ()
1	19 803	24 107
2	29 066	35 382
3	34 906	42 495
4	40 758	49 620
5	46 630	56 765
Par personne supplémentaire	+ 5 860	+ 7 136
POUR LES AUTRES RÉGIONS		
1	14 308	18 342
2	20 925	26 826
3	25 166	32 260
4	29 400	37 690
5	33 652	43 141
Par personne supplémentaire	+ 4 241	+ 5 434

Annexe n° 3 : répartition départementale des logements aidés 2010-2016

	<i>Prop. occupants individuel</i>	<i>Prop. occupants collectif</i>	<i>Prop. bailleurs Individuel</i>	<i>Prop. bailleurs collectifs</i>	<i>Syndicat copro.</i>	<i>Nombre Total de logements</i>
001 Ain	1 035	130	65	118	-	1 348
002 Aisne	1 876	10	84	7	-	1 977
003 Allier	2 142	65	69	81	-	2 357
004 Alpes de Hautes-Pro	296	10	13	51	-	370
005 Hautes-Alpes	226	24	24	10	-	284
006 Alpes-Maritimes	411	489	8	114	-	1 022
007 Ardèche	1 283	98	67	139	10	1 597
008 Ardennes	1 647	8	47	61	-	1 763
009 Ariège	1 383	18	89	121	-	1 611
010 Aube	1 205	67	17	28	-	1 317
011 Aude	912	12	32	79	-	1 035
012 Aveyron	2 247	54	136	41	-	2 478
013 Bouches-du-Rhône	1 102	517	59	324	-	2 002
014 Calvados	1 795	87	85	153	-	2 120
015 Cantal	1 583	16	42	90	-	1 731
016 Charente	1 525	49	77	29	-	1 680
017 Charente-Maritime	1 911	19	105	55	-	2 090
018 Cher	673	20	39	24	-	756
019 Corrèze	1 155	25	45	18	-	1 243
021 Côte-d'Or	1 138	202	25	76	-	1 441
022 Côtes d'Armor	4 396	75	92	124	258	4 945
023 Creuse	762	11	15	2	-	790
024 Dordogne	1 686	6	26	133	-	1 851
025 Doubs	1 759	126	32	73	38	2 028
026 Drôme	1 659	329	98	267	24	2 377
027 Eure	1 845	26	33	25	-	1 929
028 Eure-et-Loir	776	9	11	25	-	821
029 Finistère	4 386	165	47	138	246	4 982
02A Corse-du-Sud	391	74	15	21	20	521
02B Haute-Corse	182	161	2	16	-	361
030 Gard	1 124	21	135	80	-	1 360
031 Haute-Garonne	2 484	168	40	71	-	2 763
032 Gers	1 268	3	44	54	-	1 369
033 Gironde	2 193	60	132	161	31	2 577
034 Hérault	2 938	396	277	133	162	3 906

	<i>Prop. occupants individuel</i>	<i>Prop. occupants collectif</i>	<i>Prop. bailleurs Individuel</i>	<i>Prop. bailleurs collectifs</i>	<i>Syndicat copro.</i>	<i>Nombre Total de logements</i>
035 Ile-et-Vilaine	2 935	167	85	67	11	3 265
036 Indre	1 393	2	28	-	-	1 423
037 Indre-et-Loire	1 600	193	29	70	-	1 892
038 Isère	1 602	1 180	33	108	168	3 091
039 Jura	1 622	81	30	181	-	1 914
040 Landes	1 401	8	172	42	-	1 623
041 Loir-et-Cher	793	2	24	-	-	819
042 Loire	2 187	420	88	226	207	3 128
043 Haute-Loire	1 341	49	26	111	-	1 527
044 Loire-Atlantique	3 543	77	76	77	-	3 773
045 Loiret	962	195	46	21	299	1 523
046 Lot	1 201	5	61	35	-	1 302
047 Lot-et-Garonne	1 391	11	41	79	-	1 522
048 Lozère	573	57	16	31	-	677
049 Maine-et-Loire	2 766	126	101	102	-	3 095
050 Manche	1 858	6	98	31	-	1 993
051 Marne	1 394	45	70	77	-	1 586
052 Haute-Marne	999	4	12	19	-	1 034
053 Mayenne	2 242	139	59	42	-	2 482
054 Meurthe-et-Moselle	2 743	972	28	509	-	4 252
055 Meuse	960	-	48	10	-	1 018
056 Morbihan	3 223	48	86	2	-	3 359
057 Moselle	2 588	91	111	227	-	3 017
058 Nièvre	798	6	13	23	-	840
059 Nord	5 500	38	401	61	-	6 000
060 Oise	1 369	92	16	27	-	1 504
061 Orne	1 033	11	31	40	-	1 115
062 Pas-de-Calais	4 131	23	269	55	-	4 478
063 Puy-de-Dôme	2 361	138	67	133	-	2 699
064 Pyrénées-Atlantique	1 600	248	74	252	-	2 174
065 Hautes-Pyrénées	1 179	34	15	58	-	1 286
066 Pyrénées-Orientales	1 017	131	126	95	-	1 369
067 Bas-Rhin	2 088	786	94	436	608	4 012
068 Haut-Rhin	921	319	27	233	236	1 736
069 Rhône	928	882	27	182	1 225	3 244

	<i>Prop. occupants individuel</i>	<i>Prop. occupants collectif</i>	<i>Prop. bailleurs Individuel</i>	<i>Prop. bailleurs collectifs</i>	<i>Syndicat copro.</i>	<i>Nombre Total de logements</i>
070 Haute-Saône	1 565	24	32	64	-	1 685
071 Saône-et-Loire	2 017	117	28	135	-	2 297
072 Sarthe	1 541	80	59	51	-	1 731
073 Savoie	883	67	20	38	-	1 008
074 Haute-Savoie	468	217	15	64	60	824
075 Paris	12	545	-	45	885	1 487
076 Seine-Maritime	2 050	72	68	220	-	2 410
077 Seine-et-Marne	1 559	246	9	47	81	1 942
078 Yvelines	1 501	637	11	89	72	2 310
079 Deux-Sèvres	1 843	5	91	20	-	1 959
080 Somme	1 784	4	32	12	-	1 832
081 Tarn	2 184	7	157	8	-	2 356
082 Tarn-et-Garonne	954	18	53	56	-	1 081
083 Var	466	122	12	206	-	806
084 Vaucluse	1 062	45	123	95	-	1 325
085 Vendée	3 043	27	125	16	-	3 211
086 Vienne	2 167	9	72	61	-	2 309
087 Haute-Vienne	867	15	31	75	-	988
088 Vosges	3 708	42	42	46	-	3 838
089 Yonne	1 121	11	14	27	-	1 173
090 Territoire-de-Belfor	340	50	7	66	-	463
091 Essonne	932	394	7	13	40	1 386
092 Hauts-de-Seine	186	262	1	27	152	628
093 Seine-Saint-Denis	775	1 395	10	79	1 696	3 955
094 Val-de-Marne	365	426	3	67	149	1 010
095 Val-d'Oise	1 283	1 565	1	81	1 387	4 317
Total général	152 312	16 538	5 678	8 312	8 065	190 905

Source : ANAH.

Annexe n° 4 : exemple de rapport de visite établi par un opérateur avec proposition de différentes solutions

Programme HABITER MIEUX à destination des Propriétaires Occupants
Mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO)

CT
Agence nationale de l'habitat
Yvelines
Conseil général

Informations générales sur le projet

NOM(s) Propriétaire(s) Occupant(s) : Mme FOUCAULT Martine
Adresse du logement : 17 résidence le village 78711 MANTES LA VILLE
Année de construction : 1982 Surface habitable : 78 m² Nbre de niveau : 3
Situation familiale : ☐ Célibataire ☐ Mariés ☐ Pacsé ☐ Vie Maritale
☐ Veuf/veuve ☐ Séparé ☒ Divorcé
Statut du demandeur : ☐ Actif(s) ☒ Retraité(s)
Nombre d'occupants dans le logement : 1 dont nombre d'enfants :
Revenu fiscal de référence du ménage (annuel) : 11551 € année : 2013
Habitat indigne ou très dégradé ☐ plafond ANAH TM ☒ plafond ANAH M ☐
Commentaire lié à la situation des personnes :

État initial

Chauffage : indiquer l'énergie utilisée : gaz Date de l'installation actuelle : 2002
Eau chaude sanitaire : indiquer le mode de production : gaz
Consommation énergétique conventionnelle annuelle : 206 kWh/m² 1 683,00 en €
Isolation existante : ☐ combles ☒ murs (intérieurs) ☐ murs (extérieurs)
☐ naturelle ☒ VMC ☐ absence de VMC Etiquette énergétique : Classe D
Type de ventilation :

État projeté

Travaux envisagés : ☒ Chauffage ☒ Isolation des combles (sol) ☒ Isolation sous la toiture ☒ Menuiseries ☐ VMC
Eco-matériau(x) : matériau(x) préconisé(s) : fibre de bois, ouate de cellulose, bois
solution retenue : laine de bois, ouate de cellulose, bois, pvc
Estimation du taux d'économie d'énergie envisagée : 26,0 %
Conclusion : utilisation d'éco-matériaux pour au moins 50 % du montant des travaux ? ☐ OUI => % éco-matériaux utilisés 47,68% ☒ non
Consommation énergétique conventionnelle annuelle : 153 kWh/m² 1 447,00 en €

Phase opérationnelle
Devis retenus pour les travaux

Type(s) de travaux (y compris MOE éventuelle)	Entreprise(s)	Montant prévisionnel des travaux	dont éco-matériaux HT
menuiseries	beau né lamouret	10 264,92 € HT	2 023,39 €
isolation combles et murs	beau né lamouret	5 488,14 € HT	5 488,14 €
		HT	
		HT	
		HT	
		HT	
		TOTAL HT	7 511,53 €

Plan de financement prévisionnel et définitif

FINANCEMENTS SOLLICITÉS (avant travaux)		PLAN DE FINANCEMENT DÉFINITIF (après travaux)	
Montant des travaux (MOE incluse) :	15 753,06 € HT	15 753,06 € HT	
TVA	866,42 €	866,42 € TVA	
Coût de l'opération	16 619,48 € TTC	16 619,48 € TTC	
Subventions publiques et sociales (hors AMO)		Date de paiement des subventions au(x) demandeur(s)	
Anah : subvention de base (35% ou 50%)	7 877,00 € 47,40%	7 877,00 €	
Anah : aide forfaitaire "Habiter Mieux"	2 000,00 € 12,03%	2 000,00 €	
Anah : aide forfaitaire suppl. "Habiter Mieux"	€ 4,81%	€	
Région (financée par l'ANAH)	800,00 €	800,00 €	
Prime "Eco Habiter Mieux" (2000 €)	€	€	
Yvelines "Habiter Mieux" (5% ou 15%)	2 362,96 € 14,22%	2 362,96 €	
Subvention d'une collectivité dans le cadre d'un PT	500,00 € 3,01%	500,00 €	
Caisse retraite principale	3 000,00 € 18,05%	2 500,00 €	
Autre (préciser) :	€	€	
Autre (préciser) :	€	€	
Total des subventions	16 539,96 € 99,52%	16 039,96 €	
TM : Montant max des subventions selon revenus	16 619,48 €		
Subventions AMO			
AMO Anah	556 € 4%	556 €	
Prestation CG78 : 600 €	600 € 4%	600 €	
Total des subventions AMO	1 156 € 7%	1 156 €	
Total subventions (hors AMO)	16 539,96 € 105%	16 039,96 €	
Total subventions AMO	1 156,00 € 7%	1 156,00 €	
Total FINANCEMENT (AMO incluses)	17 695,96 € 112%	17 195,96 €	
Reste à charge (hors AMO)	79,52 € 0,48%	579,52 €	
par rapport au montant travaux TTC			

Bilan de Ré-actualisation du projet

Travaux réalisés conformément au projet ? ☒ Oui ☐ non Date réalisation travaux : Novembre 2015 à mars 2016
Si non, indiquer les changements (type de travaux, éco-matériaux...) :
Date : 6/04/16
Signature du Directeur du PACT Yvelines :
Taux d'économie d'énergie conventionnelle obtenu : 26,0 %

DESCRIPTION DE L'ETAT ACTUEL

Fiche d'identité de la maison

Type d'habitation	Maison individuelle R+2 avec mitoyenneté
Année de construction	1982
Surface habitable	78 m²

Type de chauffage	Chaudière avec chauffe-eau intégré (2002)
Energie utilisée	gaz
Type de production d'ECS	gaz
Ventilation	VMC double flux

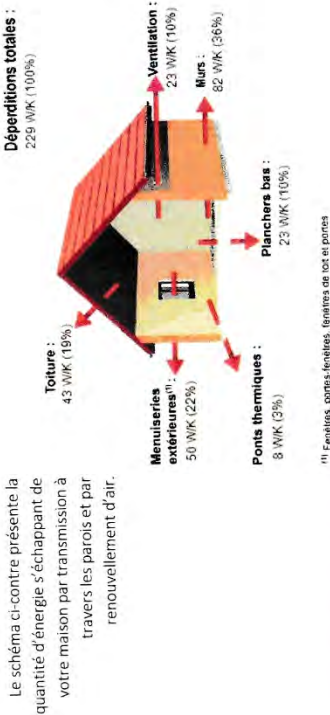
Types de mur	Béton plein avec partie non isolée, 2 cm d'isolation et 10 cm d'isolation
Types de plancher bas	Poutrelles béton avec 6 cm d'isolation et terre plein
Types de toiture	Plancher béton non isolé et rampants avec isolation d'époque
Menuiseries	Bois survitrage et fenêtres de toit

- Bon état ou bonne performance
- Etat moyen ou à améliorer
- Mauvaise performance, mauvais état : travaux prioritaires

Résultats énergétiques avant travaux

Etiquette énergétique (kwhép/m².an)	206	Classe D
Etiquette émission GES (kg CO2/m².an)	48	Classe E
Dépenses conventionnelles (avant travaux en €)	1 683	

Dépéditions thermiques



PRESENTATION DE LA DEMANDE

Mme et M. souhaitent faire les travaux suivants :

- Fenêtres
- Isolation des combles

Remarques du technicien

- Toiture fuyarde
- Importantes déperditions surfaciques

Calendrier des travaux

- Travaux urgents : isolation des combles et menuiseries
- Travaux à réaliser à moyen terme : isolation de murs
- Travaux d'investissement, à envisager à long terme : chaudière avec chauffe-eau

CONSEILS POUR LA RÉALISATION DES DEVIS

Les travaux doivent être effectués par des professionnels, les devis doivent comporter les coordonnées complètes de l'entreprise (dont adresse, SIRET,...) ; les travaux doivent être détaillés poste par poste et comprendre la fourniture et la pose.

Pour l'isolation (murs, combles, toitures, planchers bas,...), les devis doivent préciser :

- Le type de matériau et ses caractéristiques : exemple : isolant en laine de chanvre, isolant en ouate de cellulose en vrac, panneaux semi-rigides en fibres de bois ... ;
- Le numéro de certification ACERMI ou CSTB du matériau isolant ;
- L'épaisseur de l'isolant mis en œuvre ;
- La résistance thermique réelle de l'isolant mis en œuvre :
pour les murs : $3,7\text{m}^2\text{K/W}$;
pour les combles perdus : $7\text{m}^2\text{K/W}$;
pour les combles aménagés : $6\text{m}^2\text{K/W}$;

Pour les menuiseries, les devis doivent mentionner :

- Le matériau du cadre : exemple : Bois chêne ;
- La performance validée des menuiseries par : certification ACOTHERM ou menuiseries NF ou CSTB ;
- La marque, la référence et les caractéristiques des fenêtres ;
- Le coefficient de transmission thermique surfacique, nommé U_w , $\geq 1,8\text{m}^2\text{K/W}$.

Pour le chauffage produit par une chaudière individuelle à condensation, les devis doivent mentionner :

- La marque, la dénomination (qui doit comporter obligatoirement la mention « CONDENSATION »), la référence et les caractéristiques du matériel installé ;
- Si la chaudière produit du chauffage seul, ou si elle est mixte, à micro-accumulation, avec ballon intégré ou avec ballon indépendant (volume du ballon à préciser) ;
- Le certificat de conformité gaz ;
- Eventuellement : la régulation par sonde extérieure, l'installation de robinets thermostatiques,...

Les chauffages d'appoint type « poêle à bois » ne sont pas subventionnés.

Attention ! Nous rappelons que dans le cadre du programme « Habiter Mieux », les Certificats d'Économies d'Énergies (CEE) générés par les travaux des propriétaires doivent être cédés à l'obligé référent (GDF Suez pour les Yvelines) via l'ANAH.

Les entreprises ne peuvent pas proposer des remises dans le cadre des CEE. Veuillez vérifier auprès des entreprises que les éventuelles « remises commerciales » ne s'inscrivent pas dans le cadre des CEE.

LES ECO-MATÉRIAUX OU MATÉRIAUX « BIO-SOURCES »

Le Conseil général des Yvelines s'engage en faveur de l'utilisation d'éco-matériaux par l'octroi d'une subvention supplémentaire.

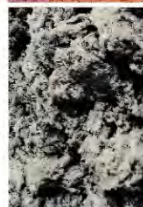
Les éco-matériaux développent :

- un impact favorable sur la santé des occupants et des artisans ;
- des circuits courts, favorables à l'économie locale, contribuant à une meilleure qualité de vie dans l'habitat tout en réduisant l'empreinte écologique de l'activité du bâtiment ;
- une faible énergie grise (soit la quantité d'énergie nécessaire à la production, l'extraction, la transformation, la fabrication, le transport, la mise en œuvre, l'utilisation, l'entretien et à la fin le recyclage du matériau ou du produit)

Exemples d'éco-matériaux :

Isolation thermique :

- Isolants organiques ou issus du recyclage : laine de bois, laine de chanvre, laine de lin, ouate de cellulose, liège naturel, fibres textiles recyclées,...



Menuiseries extérieures :

- Ouvertures sur châssis bois, ouvertures sur châssis bois-aluminium : fenêtres, portes, huisseries, et volets en bois certifié

Dans certains cas, le recours aux éco-matériaux est une nécessité pour préserver la construction existante et la prévenir de certains désordres.

Par exemple, les constructions conçues en pierre (moellons, moellons,...) ne sont pas compatibles avec les matériaux modernes tels que les laines minérales et les produits dérivés du pétrole (polystyrène, polyuréthane, PVC...). Ces matériaux, totalement étanches, ne laissent pas respirer la pierre et favorisent l'humidité et les retenues d'eau.

SCENARIOS DE TRAVAUX

1. Travaux initiaux

Estimation du coût des travaux

Nature des Travaux	Coût moyen	
	Avec Eco-matériaux	Sans Eco-matériaux
Isolation de murs vers combles perdus : Un isolant derrière une contre cloison en plaques de plâtre vissées sur une ossature métallique , plaques standards, surface totale : 6 m²	720	570
Isolation des combles aménagés et habités Panneaux semi-rigides en 1 couche sous ossature métallique et plaques de plâtre standards R=6 m².K/W (Qté : 20 m²)	1800	1500
Isolation des combles perdus et non chauffés Isolant déroulé ou posé en 1 couche sur le plancher béton ou maçonné R=7 m².K/W (Qté : 16 m²)	1280	1000
Remplacer les fenêtres existantes par des plus performantes avec dépose totale de l'ancien bâti Fenêtres surface totale : 8 m² nombre total : 4 Uw = 1,2 W/m².K Fermetures : Volet roulant (e <= 12 mm)	8500	7000
remplacement de fenêtres de toit Quantité : 3 Fenêtre de toit ouverture par rotation (version standard)	3000	2800
Total HT	15 300	12 870
Total TTC - TVA au taux réduit de 5,5%	16 142	13 578
Limite écriement	16 142	13 578
Subventions estimées : ANAH dans le cadre du programme Habiter Mieux, prime ASE (3 500€) et prime CRIF (800€)	16 142	12 666
Subvention Yvelines HM, Prime Yvelines Eco HM		
Apport personnel (reste à charge du propriétaire)	-	912

Les montants des subventions sont données à titre indicatif. Le montant ne tient pas en compte des aides précédemment obtenues. Les éco-primes sont soumises à l'utilisation d'éco-matériaux pour la moitié du montant total des travaux. Attention les critères et les subventions sont en cours de révision et sont susceptibles d'être modifiés dans les prochaines semaines.

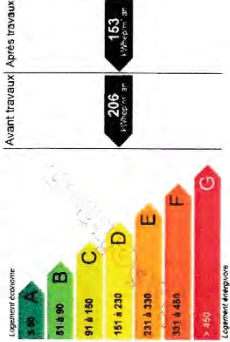
Attention, certains travaux, comme la Ventilation Mécanique Contrôlée (VMC) ou les chaudières basses températures, appliquent une TVA à 10%.
Seuls les travaux éligibles au Crédit d'Impôt Développement Durable peuvent bénéficier d'une TVA à 5,5%.
Exemple d'éco-matériaux adaptés à votre projet

- Laine de bois et de chanvre en panneaux pour l'isolation des murs par l'intérieur
- Ouate de cellulose en panneaux pour l'isolation des rampants
- Métilisse (à base de coton) soufflé pour l'isolation des combles
- Menuiseries en bois certifié pour les fenêtres, la porte et les volets

Résultats énergétiques après travaux

	Avant travaux	Après travaux	Gain
Etiquette énergétique (kwhép/m².an)	206	153	26%
	Classe D	Classe D	
Etiquette émission GES (kg CO2/m².an)	48	36	25%
	Classe E	Classe E	
Dépenses conventionnelles annuelles	1 683	1 447	236

(hors coût de maintenance et d'entretien des équipements)



2. Travaux optimisés

Estimation du coût des travaux

Nature des Travaux	Coût moyen	
	Avec Eco-matériau	Sans Eco-matériau
Isolation de murs vers combles perdus, plaques standards, surface totale : 6 m ²	720	570
Isolation des combles aménagés et habités Panneaux semi-rigides en 1 couche sous ossature métallique et plaques de plâtre standards R = 6 m ² K/W (Qté : 20 m ²)	1800	1500
Isolation des combles perdus déroulé ou posé en 1 couche sur le plancher béton ou maçonné R = 7 m ² K/W (Qté : 16 m ²)	1280	1000
Remplacer les fenêtres existantes par des plus performantes avec dépose totale de l'ancien bâti Fenêtres surface : 8 m ² qte: 4 Uw = 1,2 W/m ² .K Fermetures : Volet roulant (e <= 12 mm)	8500	7000
remplacement de fenêtres de toit Quantité : 3 Fenêtre de toit ouverture par rotation	3000	2800
Isolation de murs réguliers et plans des pièces sèches au RDC : Un complexe de doublage (plaque de plâtre+isolant) ou un sandwich, plaques standards, surface totale : 7 m ²	840	670
Chaudière murale gaz à condensation étanche à ventouse modèle chauffage et eau chaude sanitaire micro-accumulée *** (78 m ²)	5900	5900
Total HT	22 040	19 440
Total TTC - TVA au taux réduit de 5,5%	23 252	20 509
Limite écrêtement	23 252	20 509
Subventions estimées : ANAH dans le cadre du programme Habiter Mieux, prime ASE (3 500€) et prime CRIF (800€)	19 300	16 936
Subvention Yvelines HM, Prime Yvelines Eco HM		
Apport personnel (reste à charge du propriétaire)	3 952	3 573

40%

Les montants des subventions sont donnés à titre indicatif. Le montant ne tient pas en compte des aides précédemment obtenues. Les éco-primes sont soumises à l'utilisation d'éco-matériaux pour la moitié du montant total des travaux. Attention les critères et les subventions sont en cours de révision et sont susceptibles d'être modifiés dans les prochaines semaines.

Subventions supplémentaires : pour un bouquet de travaux permettant un gain énergétique d'au moins 40%, une subvention supplémentaire pouvant atteindre jusqu'à 2 500€ peut être accordée.

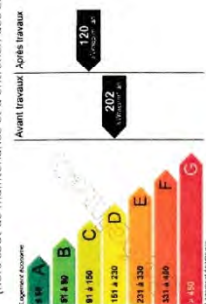
Exemple d'éco-matériaux adaptés à votre projet

- Laine de bois et de chanvre en panneaux pour l'isolation des murs par l'intérieur
- Ouate de cellulose en panneaux pour l'isolation des rampants
- Métisse (à base de coton) soufflé pour l'isolation des combles
- Menuiseries en bois certifié pour les fenêtres, la porte et les volets

Résultats énergétiques après travaux

	Avant travaux	Après travaux	Gain
Etiquette énergétique (kwhép/m ² .an)	202	120	40%
Etiquette émission GES (kg CO2/m ² .an)	Classe D 47	Classe C 28	40%
Dépenses conventionnelles annuelles	Classe E 1 667	Classe D 1 308	359

(hors coût de maintenance et d'entretien des équipements)



Marche à suivre par le propriétaire :

C'est à vous !

- 1. Comparez et choisissez votre scénario de travaux.**
Si vous avez des questions d'ordre technique, contactez le technicien qui a fait la visite à votre domicile.
Si vous avez des questions sur les aspects administratifs et financiers, contactez votre conseiller habitat.
Leurs coordonnées se trouvent sur la première page.
- 2. Faites établir des devis**
Nous vous conseillons de faire établir des devis (2 ou 3, pour comparer) pour tous les travaux indiqués dans le scénario de travaux choisis.
faites-les parvenir au PACT des Yvelines, à l'attention de la conseillère habitat. Le technicien les regardera et vous indiquera si des modifications ou des précisions sont nécessaires.
Attention, ne signez aucun devis, ne versez pas d'acompte. Tous les devis sont gratuits.

Une fois que nous sommes en possession des devis définitifs, choisissez par le propriétaire, avec le conseil éventuel du technicien, nous pourrions faire les demandes de subventions.

ANNEXES

Cette information est diffusée à titre purement indicatif et n'a donc en aucun cas valeur de devis. Elle ne saurait être utilisée en aucun cas pour passer des marchés. Des choix de finitions non standard ou des conditions de chantier hors norme (accessibilité, état de départ, ...) peuvent donc conduire à un devis majorant cette estimation.

Important :

Concernant le diagnostic, il est important de noter que :

- Les calculs sont réalisés au moyen de la méthode conventionnelle 3CL, ce rapport n'a pas valeur d'un DPE.
- Un véritable DPE ne peut être établi que par un professionnel-personne physique ou morale, satisfaisant à des critères de compétences et dont les activités doivent être couvertes par une assurance contre les conséquences de sa responsabilité professionnelle.
- Les calculs sont réalisés sur la base des déclarations du client. Les calculs des consommations « avant travaux » et « après travaux » sont faits avec des approximations sur les matériaux d'isolation et les équipements déjà installés et sur le comportement du client vis-à-vis de l'utilisation des systèmes de chauffage, comportement qui peut expliquer les différences avec les consommations réelles.
- La méthode conventionnelle 3CL ne tient pas compte dans le calcul des dépendances et consommations :
 - de l'impact de l'amélioration de l'étanchéité à l'air du bâtiment, suite au changement éventuel des menuiseries (cf. qualité des menuiseries et des joints d'étanchéité, châssis étanches, ...).
 - ni de la réduction des ponts thermiques suite à la mise en œuvre possible d'une fourrure isolante assurant la continuité de l'isolation avec la fenêtre de toit.
- Les calculs conventionnels du montant des dépenses totales d'énergie sont basés sur une utilisation standardisée du bâtiment. Ils ne tiennent pas compte des habitudes de vie des occupants (comportement vis-à-vis du chauffage, utilisation d'eau chaude sanitaire, ...). En conséquence, il est possible que les résultats conventionnels affichés ne correspondent pas aux consommations réelles.

6

Source : ANAH.