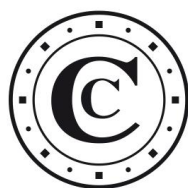


Cour des comptes



LE SOUTIEN AUX LOGEMENTS FACE AUX ÉVOLUTIONS CLIMATIQUES ET AU VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION

Communication au comité d'évaluation et de contrôle des
politiques publiques (CEC) de l'Assemblée nationale

Octobre 2023

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION.....	11
CHAPITRE I LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE : DES AMBITIONS MULTIPLES, DES RÉSULTATS EN DEMI-TEINTE.....	13
I - LA POLITIQUE DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE FOCALISÉE SUR L'AUGMENTATION MASSIVE DES RÉNOVATIONS AVEC « MAPRIMERÉNOV' ».....	13
A - Des objectifs démultipliés au cours du temps, dont l'ambition quantitative n'a jamais cessé de croître	13
B - Le pari de « MaPrimeRénov' » : multiplier les gestes de travaux simples par les propriétaires les plus modestes	16
C - Des moyens financiers en augmentation avec une place prépondérante prise par « MaPrimeRénov' »	17
D - « MaPrimeRénov' » répond à ses objectifs initiaux pour les maisons individuelles	20
E - Le volume des gestes de travaux, tous dispositifs confondus, reste néanmoins stable sur longue période	24
II - UNE EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE INSUFFISANTE SANS PERSPECTIVE AISÉE D'AMÉLIORATION	26
A - Une efficacité énergétique des travaux qui s'améliore mais reste en retrait des objectifs attendus	27
B - L'augmentation nécessaire des rénovations globales ne peut reposer que sur un dispositif tel « MaPrimeRénov' »	32
CHAPITRE II L'ADAPTATION DES LOGEMENTS AU VIEILLISSEMENT : UN BESOIN ATTACHÉ AUX PERSONNES, SATISFAIT PAR UNE SUBVENTION INSPIRÉE DE « MAPRIMERÉNOV' »	43
I - UN BESOIN GRANDISSANT D'ADAPTATION DES LOGEMENTS QUI NE NÉCESSITE PAS UNE INTERVENTION MASSIVE	44
A - L'adaptation des logements au vieillissement constitue un enjeu démographique et économique	44
B - Mieux estimer les besoins à satisfaire par « MaPrimeAdapt' » et intégrer le dispositif dans une politique d'ensemble	48
II - UN DISPOSITIF DE SUBVENTION ET DE SIMPLIFICATION INSPIRÉ DES AIDES À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE	51
A - Une volonté d'incitation aux travaux par une subvention unique	51
B - Le ciblage des publics modestes impose dans les deux cas un accompagnement renforcé	55
CONCLUSION GÉNÉRALE	61
LISTE DES ABRÉVIATIONS	63
ANNEXES	65

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

**

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO. 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

Par lettre du 20 octobre 2022, la présidente de l'Assemblée nationale a, en application de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières, sur la demande du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de l'Assemblée nationale, confié à la Cour la « *réalisation d'une enquête portant sur l'adaptation des logements face aux transitions démographiques, économiques et environnementale depuis 2018* ».

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

À la suite d'échanges avec les parlementaires à l'origine de cette demande, il a été convenu que le terme d'« *adaptation* » était polysémique et source de confusion. En effet, la politique de rénovation énergétique des logements n'est pas considérée comme une politique d'adaptation au changement climatique, même si elle peut y contribuer. Il a finalement été convenu que la Cour réaliserait une enquête sur « *le soutien aux logements face aux évolutions climatiques et au vieillissement de la population* ».

Les parlementaires ont souhaité que la Cour présente les premiers résultats de la politique publique d'aide aux ménages pour la rénovation énergétique de leur logement. Dans ce cadre, le dispositif « MaPrimeRénov' », créé en 2020 au bénéfice des propriétaires modestes, puis élargi en 2021 à tous les propriétaires, a été plus particulièrement étudié. Les locataires ne bénéficiant pas d'aides à la rénovation, le parc social a été exclu du champ de l'enquête.

Parallèlement, au regard des annonces gouvernementales sur la création d'une subvention « MaPrimeAdapt' » au 1^{er} janvier 2024 visant à adapter les logements au vieillissement de la population, les parlementaires ont souhaité que la Cour mène une réflexion *ex ante* sur ce nouveau programme d'aide destiné aux ménages modestes. Le présent rapport offre des éléments de comparaison entre ce projet de dispositif et les aides antérieures, pour l'ensemble du parc de logements. Il s'emploie, par ailleurs, à évaluer l'adéquation entre les objectifs de cette nouvelle subvention et les besoins identifiés, bien que les éléments de réponse des administrations et opérateurs concernés ne permettent réellement, à ce stade, d'en apprécier la réalité.

L'enquête a été notifiée le 13 janvier 2023 à 13 destinataires : l'Anah, la DHUP, l'agence pour la transition écologique (Ademe), le CSTB, la direction du budget, la DG Trésor, le SDES, le CGDD, le secrétariat général du ministère de la transition écologique, la DGCS, la CNAV, la CNSA, ainsi qu'à Action Logement.

Les rapporteurs ont conduit une vingtaine d'entretiens avec les représentants des principales administrations et organismes publics concernés, ainsi qu'avec des représentants du secteur privé.

Un sondage a été réalisé auprès des collectivités territoriales (régions, départements, établissements publics de coopération intercommunale) afin de recueillir des éléments relatifs à la mise en œuvre de dispositifs locaux d'aides pour la rénovation énergétique ou l'adaptation au vieillissement des logements.

Le projet de rapport a été délibéré le 15 septembre 2023 par la cinquième chambre, présidée par Mme Démier, et composée de M. Cabourdin, président de section, MM. Colin et Gourdin, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Mazoyer, conseillère maître, M. Lacroix, conseiller référendaire, Mme Fretin-Brunet, conseillère référendaire et Mme Caussemille, conseillère référendaire en service extraordinaire et, en tant que contre-rapporteur, M. Brottes, conseiller maître en service extraordinaire.

**

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon et M. Meddah, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Michaut, M. Lejeune, M. Advielle, Mme Daussin-Charpantier, Mme Gervais et Mme Renet, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que M. Gautier, procureur général, a été consulté sur le projet de rapport le 22 septembre 2023. Le Premier président en a approuvé la transmission au Parlement le 4 octobre 2023.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

L'horizon 2050 lie urgence climatique et urgence démographique. Alors que la France vient de retenir un scénario de réchauffement possible d'environ 2° Celsius en 2050, le pays pourrait compter, la même année, 7,2 millions d'habitants âgés de 75 à 84 ans, soit 75 % de plus qu'aujourd'hui. L'objectif du « mieux vivre chez soi » intègre ainsi les efforts de lutte contre le réchauffement climatique, pour la sobriété énergétique et le confort thermique des logements, ainsi que l'adaptation des résidences principales au vieillissement à domicile, auquel plus de 85 % des Français aspirent.

Transition énergétique et adaptation des logements au vieillissement : deux urgences auxquelles l'action publique répond par la subvention

Alors que les politiques publiques en matière d'habitat ont priorisé la rénovation énergétique depuis plus de quinze ans, elles ne prennent en compte le vieillissement à domicile que de manière embryonnaire.

Depuis 2005, le législateur aborde régulièrement les questions de rénovation énergétique des logements. Les premiers programmes d'aide développés en 2010 ont été amplifiés depuis 2020, principalement par la mise en place d'une subvention unique dénommée « MaPrimeRénov' » et gérée par l'agence nationale de l'habitat (Anah).

L'adaptation des logements au vieillissement est une préoccupation tangible depuis 2013, année où l'Anah et la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) ont remis un premier rapport sur les défis à venir. Néanmoins, aucune politique publique d'ensemble n'a été développée depuis, malgré l'existence d'aides éparses et souvent anciennes. Le 1^{er} janvier 2024, un nouveau dispositif piloté par l'Anah, « MaPrimeAdapt' » devrait être ouvert aux ménages modestes. Ce dispositif s'inspire, dans sa mécanique budgétaire, de celui de « MaPrimeRénov' » en fusionnant les aides nationales éparses en une subvention unique et en instaurant un parcours simplifié pour les bénéficiaires.

La transition énergétique : une subvention qui répond à ses objectifs initiaux mais avec des résultats environnementaux insuffisants

De 2015 à 2022, la dépense publique en matière de rénovation énergétique des logements a doublé pour atteindre 5,2 Md€ en 2022, dont 3,1 Md€ au titre de « MaPrimeRénov' ». S'y ajoutent les certificats d'économie d'énergie (CEE), qui permettent, au travers d'une contribution obligatoire des fournisseurs d'énergie, de réduire la facture des travaux. Au total, 6,95 Md€ d'aides ont été injectées dans ces rénovations pour la seule année 2022.

La cible du nombre de logements concernés par « MaPrimeRénov' » - passée de 500 000 en 2020 à 700 000 à partir de 2021 -, a été atteinte en 2021 et quasiment en 2022, attestant de l'engouement des propriétaires pour le dispositif. Malgré cette très forte montée en charge, les délais d'instruction et de versement de la prime ont été réduits, favorisant la réalisation des

travaux. Les difficultés observées concernent peu de dossiers de subventions et traduisent plus souvent des fraudes ou de malfaçons dans l'exécution des travaux, qui ne relèvent pas de la responsabilité directe de l'Anah.

La montée en puissance de ce programme d'aide repose sur la simplification des mécanismes d'obtention de la subvention, mais aussi sur le fait que les exigences en matière de performance recherchée sont faibles. Cette aide, ciblée sur des travaux « mono-geste », qui se limitent à une rénovation partielle, en ne traitant qu'un seul type de travaux (modification de l'isolation ou reprise de la ventilation ou changement du système de chauffage, sans traitement global), n'est conditionnée par aucun diagnostic énergétique préalable, ni aucune ambition de gain énergétique. Ces travaux mono-gestes ont représenté 73 % des dossiers aidés, au sein desquels le changement de mode de chauffage pèse pour les trois-quarts et représente donc plus de la moitié du total des dossiers de subvention.

En l'absence de données plus fiables, les estimations d'impact environnemental des travaux sont établies sur des modélisations théoriques qui ne tiennent pas compte de la réalité thermique initiale des logements, ni de leur véritable usage. Cette lacune explique une bonne part des difficultés de l'évaluation de l'effort public en la matière. Néanmoins, deux tendances se dessinent. D'une part, les économies de consommation énergétique et d'émission de gaz à effet de serre par logement sur la période 2020-2022 auraient été accrues de 60 % par rapport à la période antérieure. D'autre part, seules les rénovations globales sont en mesure de répondre aux objectifs de lutte contre le réchauffement climatique, tels qu'ils ont été définis par la stratégie nationale bas carbone (SNBC). Or ces rénovations globales n'ont représenté, en 2020, que 3 % des surfaces rénovées d'après les données de l'Observatoire national de la rénovation énergétique (ONRE).

Le programme « MaPrimeRénov' » se trouve donc confronté à trois principaux défis pour les années à venir : maintenir une dynamique autour de 700 000 rénovations par an, tout en augmentant drastiquement la part des rénovations globales, par nature plus lourdes et plus coûteuses, mieux cibler les passoires thermiques et poursuivre un soutien appuyé aux propriétaires les plus modestes. Dans ce contexte, le Gouvernement a annoncé le 12 juin 2023 une réforme de « MaPrimeRénov' » pour augmenter, à compter de 2024, le nombre des rénovations globales à 200 000 logements par an, pour maintenir un dispositif d'aide « aux gestes » plus ciblé et pour accentuer le soutien à l'accompagnement des ménages par un professionnel. Une enveloppe annuelle de 4 Md€ pour « MaPrimeRénov' » et une dotation complémentaire de 300 M€ pour répondre au besoin d'accompagnement ont complété ces annonces. Néanmoins, sans la mobilisation du secteur privé, qu'il s'agisse de dispositifs bancaires efficaces pour financer le reste à charge ou de la capacité de la filière du BTP à répondre quantitativement et qualitativement à la demande de rénovation, conditions aujourd'hui non remplies, les ambitions réaffirmées de « MaPrimeRénov' » pourraient ne pas être atteintes.

L'adaptation des logements au vieillissement : une nouvelle subvention aux objectifs modestes

En novembre 2021, le président de la République a annoncé une aide à l'adaptation des logements au vieillissement, qui serait mise en œuvre au 1^{er} janvier 2024, pour faire face à la très forte augmentation de la population âgée de plus de 75 ans. Ce nouveau dispositif de subvention, intitulé « MaPrimeAdapt' », devrait entrer en vigueur alors que seulement 6 à 7 % du parc privé aura déjà été adapté.

Le dispositif « MaPrimeAdapt' » emprunte beaucoup à la démarche administrative mise en œuvre pour la création de « MaPrimeRénov' ». Sur le plan budgétaire, il devrait réunir, en une subvention unique, les trois grandes aides nationales : le programme « Habiter Facile » de l'Anah, le soutien financier « bien vieillir chez soi » de la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et le crédit d'impôt pour l'adaptation des résidences principales des personnes âgées. La dépense pourrait atteindre 400 M€ par an en moyenne pendant 10 ans, contre un cumul total de 273 M€ en 2021 et 192 M€ en 2022 pour ces trois aides. Néanmoins, ce dispositif n'a à ce jour donné lieu à aucun arbitrage budgétaire et n'est pas non plus pris en compte dans la trajectoire budgétaire de la France. La démarche méthodologique, qui consiste à simplifier les parcours, à mettre en place un accompagnement des bénéficiaires et à réduire les délais d'instruction et de paiement, mérite en revanche d'être soulignée.

Pourtant, ce dispositif envisagé diffère largement de « MaPrimeRénov' ».

Les objectifs de logements à adapter pour tenir compte du vieillissement, ont été fixés à 680 000 sur 10 ans, soit 68 000 logements par an en moyenne contre 50 900 en 2021. Ils ne couvriraient dès lors pas le besoin estimé des deux millions de ménages identifiés comme prioritaires et n'apporteraient de réponse que pour les 500 000 ménages vivant dans des conditions sanitaires très dégradées.

Les subventions seraient uniquement ouvertes aux ménages modestes et très modestes, propriétaires ou locataires. Ces aides, pouvant aller jusqu'à 70 % de prise en charge, intégreraient une assistance à maîtrise d'ouvrage, cherchant à garantir les résultats de la politique publique, notamment pour réduire le nombre de chutes à domicile. Cet accompagnement vise le suivi des travaux engagés. Dès lors il ne permettra pas une analyse des situations individuelles pour lesquelles les travaux seraient à déconseiller au profit d'un parcours résidentiel adapté du fait de l'état des personnes ou de la configuration des logements visés.

En finançant l'adaptation des 680 000 logements au vieillissement, « MaPrimeAdapt' » ne saurait apporter toutes les réponses à la volonté d'une très grande majorité des Français de vieillir à domicile. L'enjeu de l'adaptation des logements sociaux est aujourd'hui insuffisamment pris en compte. Il en va de même pour le développement des parcours résidentiels. Enfin, les besoins de rénovation ou de construction de logements collectifs abordables pour les seniors, ou encore les grands enjeux d'urbanisme et de mobilité, dépassent largement le cadre de ce nouveau dispositif.

Les mécanismes de subvention sont, certes, une incitation efficace pour engager des travaux, comme en atteste le succès de « MaPrimeRénov' ». Toutefois, les ressorts de l'adaptation des logements au vieillissement ne sauraient être comparables aux enjeux environnementaux. Ni le volume du parc de logements concerné, ni la nature ou l'ampleur des travaux qu'ils requièrent, ne sont comparables. Par ailleurs, l'opportunité des travaux d'adaptation au vieillissement dépend de l'âge des occupants tandis que la mutation vers un parc de logements thermiquement performant concerne tous les logements, quel que soit l'âge de l'occupant.

**

Au regard des constats et observations du rapport, plusieurs points d'attention sont identifiés pour améliorer le soutien de la rénovation des logements aux évolutions climatiques et au vieillissement de la population :

- s'assurer de la mise en œuvre de la simplification des aides à la rénovation énergétique par une mise en cohérence de l'octroi des subventions « MaPrimeRénov' » et des certificats d'économie d'énergie (CEE) ;
- formaliser des objectifs spécifiques de soutien à la rénovation énergétique en matière de copropriétés privées et adapter les outils de soutien à leur situation ;
- veiller à des dispositifs améliorant la couverture du reste à charge dans le cadre de rénovations globales, qui ne se limitent pas aux aides directes ;
- déployer de nouveaux outils d'incitation des établissements bancaires à distribuer effectivement les produits financiers existants destinés à réduire le coût du reste à charge des travaux des rénovations énergétiques (éco-PTZ, prêt avance rénovation, tiers financement) ;
- rendre prioritaires les chantiers destinés à la garantie de qualité des travaux, allant au-delà du système de labellisation RGE, ses nécessaires améliorations et le nombre d'entreprises labellisées ;
- adapter les politiques économiques au besoin de renforcement et de structuration de la filière de la rénovation et à la nécessité de contrôles plus efficaces ;
- intégrer dans les travaux éligibles de « MaPrimeAdapt' » et de « MaPrimeRénov' », les dépenses liées au confort d'été ;
- s'assurer de l'adéquation entre les missions larges de « Mon Accompagnateur Rénov' » et les financements envisagés pour assurer un accompagnement réel des particuliers dans leur parcours ;
- prévoir une programmation budgétaire pluriannuelle pour la mise en œuvre de « MaPrimeAdapt' » ;
- renforcer les mesures d'accompagnement des personnes âgées dans le cadre des projets de travaux « MaPrimeAdapt' ».

Introduction

Les parlementaires du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de l'Assemblée nationale souhaitent être éclairés sur les aides publiques destinées, depuis plusieurs années, à accompagner les ménages dans la rénovation énergétique de leur logement et sur leurs résultats. Ces aides font en effet l'objet de dispositifs législatifs et réglementaires régulièrement modifiés, sans que leur impact sur les finances publiques, comme leur efficacité environnementale, ne soient précisément retracés.

Ce rapport intervient alors que les annonces gouvernementales en matière d'adaptation des logements au vieillissement, par la création d'une nouvelle subvention « MaPrimeAdapt' » au 1^{er} janvier 2024, laissent envisager, ne serait-ce que par la dénomination du dispositif, une similitude avec le dispositif de subvention à la rénovation thermique des logements, « MaPrimeRénov' ».

Les aides publiques en matière de rénovation thermique et énergétique des logements sont en effet, depuis 2020, principalement concentrées dans le programme de subvention « MaPrimeRénov' » et dans ses déclinaisons, pilotés par l'agence nationale de l'habitat (Anah). Ce dispositif reste néanmoins accompagné d'autres modalités de soutien, telles que la TVA à 5,5 %, les financements des collectivités territoriales, les éco-prêts. Le mécanisme spécifique des certificats d'économie d'énergie (CEE), à la charge des fournisseurs d'énergie au profit de leurs clients constitue également un des outils majeurs des orientations de l'État.

La politique de rénovation énergétique des logements a fait l'objet de plusieurs rapports, d'un référé et d'un audit flash de la Cour des comptes depuis 2018². La présente communication en propose une actualisation, accompagnée d'une analyse plus poussée des premières données, désormais diffusées par l'Observatoire national de rénovation énergétique (ONRE), relatives à l'efficacité environnementale des aides publiques à la rénovation énergétique et thermique des logements.

Les aides publiques en matière d'adaptation des logements au vieillissement n'ont pas encore fait l'objet d'une politique publique d'ensemble, malgré plusieurs rapports interministériels depuis 2013. Elles se répartissent aujourd'hui entre les subventions versées par l'Anah dans le cadre du programme « Habiter Facile », des aides de la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) dans le cadre du dispositif « bien vieillir chez soi » et du crédit d'impôt pour l'adaptation des résidences principales des personnes âgées. Elles sont complétées d'aides de collectivités territoriales, principalement des départements, ainsi que de financements de la caisse nationale de solidarité et d'autonomie (CNSA), principalement pour les personnes handicapées. Le futur programme « MaPrimeAdapt' », dont la gestion

² Cour des comptes, *Le programme « Habiter mieux » de l'Agence nationale de l'habitat*, communication à la commission des finances du Sénat, février 2018 ; *Le déploiement par l'Anah du dispositif « MaPrimeRénov' » : premiers enseignements*, audit flash, septembre 2021 ; *La rénovation énergétique des bâtiments*, référé adressé à la Première ministre le 28 juillet 2022.

serait également confiée à l'Anah, devrait poursuivre la démarche d'unification et de simplification des aides utilisée pour « MaPrimeRénov' ».

Après avoir analysé l'évolution des objectifs de rénovation énergétique des logements et des moyens afférents, le présent rapport dresse un bilan des impacts et des défis de cette politique publique vis-à-vis des enjeux environnementaux (chapitre I). Alors qu'une nouvelle subvention en soutien à l'adaptation des logements au vieillissement de la population est annoncée, le rapport effectue une première analyse des intentions de « MaPrimeAdapt' » au regard de ses enjeux spécifiques, éclairé des enseignements du mécanisme de « MaPrimeRénov' » (chapitre II).

MaPrimeRénov'	<i>MaPrimeAdapt'</i>
Aide aux ménages pour la rénovation énergétique et thermique de leur logement	Aide aux personnes âgées pour adapter leur logement au vieillissement
Subvention créée par la loi de finances n° 2019-1479 et distribuée par l'Anah depuis le 1 ^{er} janvier 2020	Subvention annoncée par le Président de la République en novembre 2021 et qui serait distribuée par l'Anah le 1 ^{er} janvier 2024
Subvention unique regroupant le programme « Habiter Mieux » de l'Anah et le crédit d'impôt CITE	Subvention unique regroupant le programme « Habiter facile » de l'Anah, l'aide « Bien vieillir chez soi » de la Cnav et le crédit d'impôt pour l'adaptation des résidences principales des personnes âgées
Objectifs : 500 000 logements par an (contre 50 000 pour le seul programme « Habiter Mieux »)	Objectifs : 680 000 logements sur dix ans (soit 68 000 par an contre 50 900 en 2021)
Bénéficiaires : tous les propriétaires	Bénéficiaires : propriétaires et locataires modestes et très modestes de plus de 70 ans
Dépense 2022 : 3,1 Md€ de dépense publique pour 6,95 Md€ d'aides globales Budget prévisionnel 2023 : 2,8 Md€	Dépense 2021 des aides potentiellement regroupées (estimation) : 273 M€ Besoin prévisionnel 2024 (estimation moyenne annuelle) : 410 M€
Choix du versement de l'aide : centralisation de la gestion de la demande (traitement du dossier de demande et paiement), sur le modèle des aides à la personne, quand bien même la nature de l'aide la rapprocherait d'une aide à la pierre	Choix du versement de l'aide : décentralisation de la gestion de la demande par les services de l'État, à l'instar des aides à la pierre, quand bien même la nature de l'aide la rapprocherait d'une aide à la personne

Chapitre I

La rénovation énergétique : des ambitions multiples, des résultats en demi-teinte

Depuis la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (« dites « lois Grenelle I et II »), l'État a développé des aides multiples, d'abord en faveur de la lutte contre la précarité énergétique puis en faveur de la rénovation énergétique des logements afin de réduire la consommation d'énergie et de lutter contre les émissions de gaz à effet de serre. Depuis 2020, les aides ont été regroupées au profit d'une subvention directe aux propriétaires dans le cadre du dispositif « MaPrimeRénov' » (I) avec des objectifs de rénovation amplifiés (II). Les résultats chiffrés sont en apparence conformes aux objectifs. Toutefois, l'impact des rénovations en matière énergétique et environnementale pourrait être amélioré (III).

I - La politique de rénovation énergétique focalisée sur l'augmentation massive des rénovations avec « MaPrimeRénov' »

Afin de répondre aux enjeux de maîtrise de la consommation d'énergie et de réduction des émissions de gaz à effet de serre, des objectifs ambitieux ont été fixés en matière de rénovation énergétique du parc résidentiel. Ils se sont accompagnés d'une hausse des moyens financiers consacrés à cette politique ainsi que d'une refonte du dispositif de soutien, avec la création du programme « MaPrimeRénov' ».

A - Des objectifs démultipliés au cours du temps, dont l'ambition quantitative n'a jamais cessé de croître

Les programmes nationaux d'aide publique à la rénovation des logements sont à la croisée d'objectifs multiples, qui, sans être divergents, nécessitent d'être articulés. Ils s'inscrivent dans la politique de réduction de la consommation énergétique et de lutte contre le réchauffement climatique, mais aussi dans celle de l'amélioration de l'habitat et de la lutte contre les inégalités

et la précarité. Ces objectifs concernent le parc de logements existant, les constructions neuves faisant l'objet de dispositions et d'obligations de mise en conformité au travers de la réglementation environnementale en cours (RE2020).

En 2010, le programme « Habiter Mieux », piloté par l'Anah, a été l'un des premiers programmes consacré à la rénovation énergétique. Son objectif principal était de lutter contre la précarité énergétique. Une cible nationale de 300 000 logements réhabilités entre 2010 et 2017, soit 43 000 par an, fut alors annoncée. Le dispositif, comme tous ceux de l'Anah, s'inscrivait dans une logique d'amélioration de l'habitat, pour les propriétaires modestes, avec un accompagnement de proximité et, jusqu'en 2018, avec des cibles d'amélioration énergétique prédéfinies³.

Le plan de rénovation énergétique de l'habitat présenté en mars 2013, suivi par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite « loi Alur »), intégraient également la rénovation énergétique des logements comme un moyen d'améliorer la situation des locataires s'agissant du logement social et de lutter contre la précarité énergétique.

En 2015, la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (dite « LTECV ») ne ciblait plus que la seule précarité énergétique. Elle a en effet cherché à massifier la rénovation thermique des logements, afin de faire muter qualitativement l'ensemble du parc résidentiel en 35 ans. La stratégie nationale bas carbone (SNBC) qui en est issue, a ainsi fixé l'objectif de diminution des émissions de gaz à effet de serre du parc résidentiel en postulant que, grâce à la rénovation, l'ensemble du parc serait constitué de bâtiments très performants, dits « bâtiments basse consommation » (BBC), à l'échéance 2050. Elle en a déduit un objectif de 500 000 logements à rénover par an à l'horizon 2017, dont 380 000 dans le parc privé.

En 2016, la feuille de route de la rénovation énergétique à horizon 2030 a repris cet objectif de rénovation de 500 000 logements par an, tout en réaffirmant un objectif de lutte contre la précarité par « *la réhabilitation des bâtiments à forte perte énergétique (les « passoires thermiques ») notamment pour réduire la fracture énergétique des plus démunis* ».

³ Le programme « Habiter Mieux » conditionnait les aides à un niveau de performance attendu. En 2018, le programme est scindé en deux aides distinctes : l'aide « Habiter Mieux Sérénité » conserve le principe de performance à atteindre ; l'aide « Habiter Mieux Agilité » introduit un dispositif de soutien par gestes, sans cible de performance attendue.

Les évolutions des objectifs nationaux en matière de rénovation énergétique des logements

La politique publique de rénovation énergétique des logements a eu pour enjeu premier, entre 2005 et 2010, la maîtrise de la consommation d'énergie par le parc résidentiel, avec la loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (dite « loi POPE »). Dans un objectif de lutte contre le réchauffement climatique et de diminution des consommations, elle a notamment créé le dispositif des certificats d'économie d'énergie (CEE, cf. l'annexe n° 2).

Les lois Grenelle I et II de 2009 et 2010, puis la loi du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes (dite « loi Brottes »), ont placé l'enjeu social au premier plan. Elles ont fait de la lutte contre la précarité énergétique une priorité, en établissant un lien entre précarité du logement, précarité énergétique et précarité sociale⁴.

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a fixé le cadre législatif actuel, dans lequel l'enjeu environnemental, entendu comme la diminution simultanée des consommations énergétiques finales et la diminution des gaz à effet de serre émis par le secteur résidentiel, prend le pas sur les autres objectifs, sans les supprimer. Elle a créé les trois outils de planification environnementale qui fondent la politique de transition climatique de la France : la stratégie nationale bas carbone (SNBC), la programmation pluriannuelle énergétique (PPE) et le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC).

La loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (dite « loi énergie climat ») et la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite « loi climat et résilience ») ont ensuite décliné le cadre organisé par la loi TECV. En matière de logement, la loi énergie- climat a initié la réforme du diagnostic de performance énergétique (DPE, cf. l'annexe n° 5) et fixé un objectif spécifique de résorption des « passoires thermiques », terme désignant les logements les moins performants au titre du DPE. La loi climat et résilience a précisé les jalons calendaires contraignant les propriétaires de passoires thermiques à procéder aux travaux de rénovation s'ils veulent continuer à louer leur logement (cf. l'annexe n° 8).

La loi énergie climat de 2019 a également prévu l'actualisation en 2023 des trois outils de planification, SNBC, PPE et PNACC, pour constituer la nouvelle stratégie française pour l'énergie et le climat (SFEC) devant tenir compte des résultats obtenus mais également des objectifs environnementaux européens, qui ont été renforcés en 2021 par le paquet vert de la Commission européenne « *Fit for 55* ».

Dans un référé sur « La rénovation énergétique des bâtiments », adressé à la Première ministre le 28 juillet 2022, la Cour a regroupé en quatre axes les objectifs existants de la politique publique de rénovation des bâtiments :

1/ connaître le bâti et sa consommation d'énergie : cet axe est annoncé dans le plan de rénovation énergétique de l'habitat de 2017 et s'est notamment concrétisé avec la création de l'observatoire national de la rénovation énergétique en 2019 ;

2/ déclencher les gestes de rénovation et rendre la rénovation attractive ;

⁴ Selon la loi Grenelle 2, 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.

3/ structurer et consolider la filière professionnelle de la rénovation énergétique, comme énoncé dès la loi Grenelle I puis intégré comme un des axes des plans de rénovation énergétique de l'habitat de 2013 et de 2017 ;

4/ accompagner les bénéficiaires de la politique publique.

B - Le pari de « MaPrimeRénov' » : multiplier les gestes de travaux simples par les propriétaires les plus modestes

« MaPrimeRénov' » a été créée par la loi de finances pour 2020, afin de multiplier le nombre de logements bénéficiant de travaux de rénovation thermique.

Le dispositif a été conçu dans un souci de simplification des aides et d'augmentation significative du nombre de logements rénovés. Élaboré *ab initio* uniquement en faveur des propriétaires modestes et très modestes, il a été étendu en 2021 à tous les ménages. Il se traduit par un système de subventions en direction des propriétaires, dont le périmètre et le montant sont cependant modulés selon leurs revenus.

L'objectif de simplification recherché s'entend pour partie comme un objectif de rationalisation des aides publiques, dans une logique de guichet unique, pour permettre aux ménages d'avoir une meilleure visibilité sur l'ensemble des soutiens dont ils peuvent bénéficier. De fait, « MaPrimeRénov' », prime d'État gérée par l'Anah, s'est substituée au programme préalable « Habiter Mieux » de cette agence. Elle a également entraîné la fin du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)⁵ créé en 2005. Par un même souci de simplification, l'Anah a progressivement rebaptisé ses autres programmes de rénovation énergétique sous une dénomination dérivée de « MaPrimeRénov' » : « MaPrimeRénov' Copropriétés » et « MaPrimeRénov' Sérénité »⁶, même si le fonctionnement de ces programmes diffère sur plusieurs points.

L'objectif dit de « massification » se traduit, quant à lui, par des cibles chiffrées ambitieuses, avec un résultat à atteindre de 700 000 logements rénovés par an depuis 2021, alors que la moyenne annuelle était de 50 000 logements dans le cadre du programme « Habiter Mieux ».

Pour inciter aux travaux, la simplicité du parcours des bénéficiaires est recherchée depuis la démarche initiale jusqu'au versement de la subvention après exécution des travaux. Sont ainsi privilégiés les travaux simples et aisément réalisables, dits « gestes » de rénovation. Dans cette recherche de simplification et de rapidité, aucun diagnostic énergétique *ex ante* n'est exigé et aucun accompagnement par un professionnel du suivi des travaux n'est réalisé. Celle-ci est encore renforcée par le mode de financement retenu. « MaPrimeRénov' » a été financée, pour 2020, par le programme 174 *Énergie, climat et après-mines* de la mission *Écologie*,

⁵ Le CITE a été prolongé, pour les ménages des déciles 5 à 8, jusqu'au 31 décembre 2020. Les ménages les plus aisés, relevant des deux derniers déciles de revenus, ont en revanche été exclus de ce bénéfice en perdant en 2020 tout avantage fiscal ou budgétaire pour « *concentrer l'effort budgétaire sur les ménages modestes* ».

⁶ Cette utilisation commune du terme « MaPrimeRénov' », pour désigner l'aide spécifique créée en 2020 ou pour viser la marque générique des programmes de rénovation énergétique de l'Anah, peut être source de confusion. Dans le présent rapport, le terme « MaPrimeRénov' » fait strictement référence au dispositif d'aide « par geste » créé en 2020.

développement et mobilité durables. Elle a bénéficié massivement en 2021 et 2022 des crédits issus du plan de relance, ce qui a conduit à lui assigner les objectifs de mise en œuvre de France Relance : une réalisation rapide, pour un versement sans délai, afin de contribuer à la reprise de l'économie à la suite de crise sanitaire.

Compte tenu de ce financement exceptionnel, les objectifs quantitatifs de « MaPrimeRénov' » ont été rehaussés en 2021, avec une cible de 700 000 rénovations par an, concomitamment à l'extension de l'éligibilité à l'ensemble des ménages propriétaires. Le périmètre des aides est en revanche plus réduit et plus contraignant pour les ménages à revenus intermédiaires et supérieurs (cf. l'annexe n° 6).

C - Des moyens financiers en augmentation avec une place prépondérante prise par « MaPrimeRénov' »

Les moyens financiers consacrés à la rénovation énergétique des logements, hors aides des collectivités locales, ont augmenté de 33 % entre 2019 et 2022, passant de 5,22 à 6,95 Md€. Cette augmentation s'explique par la double montée en puissance des certificats d'économie d'énergie⁷ (CEE) sur les années 2020 et 2021 et de « MaPrimeRénov' » en 2021 et 2022.

La hausse des CEE en 2020 et 2021 est liée à la fin de la 4^{ème} période quadriennale 2018-2021 de ces certificats, qui a accéléré les efforts des obligés pour répondre à leurs obligations avant le 31 décembre 2021. La chute enregistrée par les CEE en 2022 (- 47 %) s'explique *a contrario* par l'ouverture d'une nouvelle période quadriennale 2022-2025 d'obligations.

La progression des moyens financiers de « MaPrimeRénov' », qui représenteront 8,53 Md€ en cumulé pour la période 2020-2023, atteste de la montée en puissance du dispositif. En 2022, 44 % des moyens financiers consacrés à la rénovation énergétique des logements et 60 % de la dépense publique, budgétaire et fiscale, ont été assurés par « MaPrimeRénov' », à hauteur de 3,1 Md€. Ce dispositif représente depuis lors la première dépense publique pour la rénovation énergétique.

⁷ Le dispositif des CEE a été créé par les articles 14 à 17 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (dite « loi POPE »), sur un périmètre plus large que le seul secteur du bâtiment. Les CEE ne relèvent pas des aides publiques directes dans la mesure où il s'agit de dépenses prises en charge par les « obligés », producteurs d'énergie et leurs clients finaux (cf. l'annexe n° 3). La liste des « obligés » redevables ainsi que le volume des sommes versées sont néanmoins fixés par l'État. Les CEE sont perçus par les ménages comme un soutien venant minorer leur effort financier et constituent un outil massif d'orientation des rénovations par l'État.

Tableau n° 1 : évolution des moyens financiers consacrés à la rénovation énergétique des logements par dispositif

<i>En Md€ courants</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
CEE (1)	0,25	0,6	0,97	1,2	2,05	3,15	3,4	1,8
CIDD/CITE (2)	0,87	1,7	1,7	1,95	1,13	1,08	0,31	0,10 (p)
Eco-PTZ (3)	0,1	0,08	0,06	0,05	0,04	0,03	0,03	0,04 (p)
TVA 5,5 %	1,08	1,18	1,07	1,15	1,24	1,31	1,76	1,91
Habiter Mieux	0,52	0,42	0,5	0,53	0,76	0,6	-	-
MaPrimeRénov'	-	-	-	-	-	0,57	2,06	3,1(4)
Aides des collectivités						0,02-0,1	0,02-0,1	0,02-0,1
Total	2,82	3,98	4,3	4,88	5,22	6,74	7,56	6,95

Notes : (1) Montants estimés à partir des volumes CEE émis chaque année et des prix d'échange sur le marché secondaire, pour les seuls secteurs résidentiel et tertiaire, hors CEE validés au titre des financements des programmes, notamment d'accompagnement. (2) Les données prises en compte sont celles de l'incidence budgétaire, soit, en principe, celles suivant la réalisation des travaux. (3) Année d'incidence budgétaire. (4) Estimation des aides « MaPrimeRénov' » à 2,8 Md€ pour 2023. Sources : DGFIP, DHUP, Anah (chiffres clés 2017 à 2022), registre CEE (Emmy), documents budgétaires, enquête auprès des collectivités territoriales, calcul et estimation de la Cour

Ce bilan financier ne saurait être complet sans la prise en compte des dépenses consacrées par les collectivités territoriales à la rénovation énergétique des logements, dont le montant reste cependant complexe à évaluer avec précision.

Celles-ci apparaissent fortement engagées dans le domaine de la rénovation énergétique. Toutefois, il n'existe pas de chiffrage national total du montant annuel des aides qu'elles attribuent aux propriétaires privés ou de leur contribution totale aux missions d'information, de conseil et d'accompagnement, *via* le cofinancement du réseau France Rénov' ou *via* les opérations programmées.

Les régions, les départements et les intercommunalités, parallèlement à leur mission de développement de plateformes d'accueil et d'information pour les ménages, ont en effet souvent mis en place des dispositifs d'aides directes aux bailleurs sociaux, aux communes et aux propriétaires privés. Selon l'agence nationale pour l'information sur le logement (Anil), la majorité des collectivités délivrait en 2020 au moins une aide à la rénovation énergétique⁸. Ces aides viennent généralement en complément de celles versées par l'Anah et s'inscrivent souvent dans le même cadre (niveau de revenus, type de travaux). De manière plus marginale, certaines collectivités ont également développé des aides sous la forme de prêts en direction des propriétaires occupants et sept d'entre elles ont créé des sociétés de tiers financement (cf. *infra*, le point II.B.2).

Sans données agrégées suffisamment fiables, la Cour a procédé à un sondage qui permet de donner, pour 2023⁹, les éléments suivants.

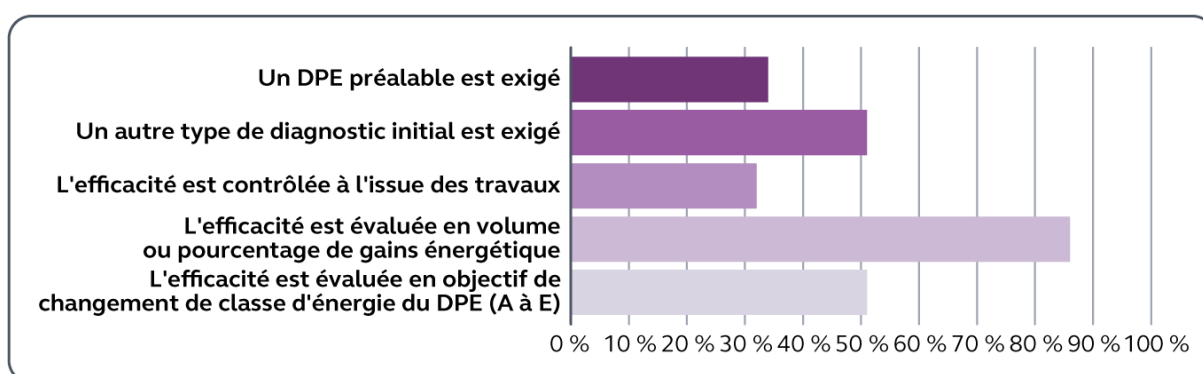
⁸ Anil, *Rénover énergétiquement : les aides des collectivités locales en 2020*, février 2021.

⁹ Enquête réalisée en ligne par la Cour des comptes auprès d'un échantillon de 89 collectivités territoriales (régions, départements) et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

D'une part, l'objet des aides est varié (diagnostic énergétique, changement de mode de chauffage, pompe à chaleur, chauffage au bois - fermeture des foyers ouverts -, isolation des murs et combles, ouvrants, bonus pour les matériaux biosourcés ou les gestes multiples, etc.). D'autre part, l'ensemble des échelons de collectivités attribue ces différents types d'aides :

- 44 % des collectivités imposent ou suggèrent le cumul de leur soutien à l'obtention d'une aide d'État ;
- 47 % des aides locales sont conditionnées aux ressources des propriétaires ;
- un diagnostic préalable est obligatoire dans 85 % des cas, contrairement à « MaPrimeRénov' ». Les contrôles *a posteriori* des travaux réalisés par un professionnel restent, en revanche, peu nombreux ;
- 28 % des collectivités territoriales proposent un accompagnement en plus de l'aide financière (5 % ne proposent qu'un accompagnement).

Graphique n° 1 : conditionnalité préalable et mesure d'efficacité des aides locales à la rénovation énergétique des logements de propriétaires privés



Source : Cour des comptes, enquête auprès de collectivités, janvier 2023

Le récent rapport de Jean Pisani-Ferry et de Selma Mahfouz¹⁰ confirme le rôle moteur que devraient avoir les collectivités territoriales, en estimant que l'investissement supplémentaire pour la rénovation des logements, évalué entre 10 à 14 Md€ à horizon 2030, proviendrait pour moitié des collectivités territoriales (investissements directs et subventions). Le rapport Sichel¹¹ a, en mars 2021, estimé cette contribution locale à 200 M€, soit un volume très éloigné des besoins exprimés dans le rapport Pisani-Ferry/Mahfouz.

¹⁰ France Stratégie, *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, mai 2023.

¹¹ *Rapport pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive dans des logements privés*, Olivier Sichel, directeur général délégué de la Caisse des dépôts, directeur de la Banque des territoires, mars 2021.

D - « MaPrimeRénov »' répond à ses objectifs initiaux pour les maisons individuelles

1 - L'objectif du nombre de rénovations est atteint et la priorité aux publics modestes mise en œuvre

Le programme de l'Anah a été conçu pour augmenter massivement les travaux simples de rénovation par les ménages modestes. Les objectifs annoncés visaient 700 000 logements rénovés par an. Mais, alors que les communications officielles expriment les attentes et les résultats en termes de logements, le décompte opéré pour l'ensemble des dispositifs d'aide publique concerne uniquement les dossiers de travaux. Ces dossiers peuvent concerner un même logement (succession de travaux) qui peut donc être ainsi comptabilisé plusieurs fois. Deux chantiers sont en cours au sein de l'administration¹² afin de créer un identifiant unique pour chaque logement. Mais ils ne sont pas encore opérationnels. Dans ce contexte, les chiffres avancés ne reflètent que le nombre de dossiers de travaux sans permettre de connaître le nombre de logements concernés et encore moins pour quel effet.

Avec 711 470 dossiers engagés en 2021 par l'Anah pour la rénovation énergétique et 688 667 dossiers engagés en 2022, dont plus de 90 % concernent « MaPrimeRénov' », ce dispositif répond globalement à l'objectif de 700 000 rénovations par an qui lui a été assigné depuis 2021 (cf. l'annexe n° 5).

Cette réussite quantitative est autant due à son caractère attractif pour les ménages et à la fluidification du processus de versement des aides, par rapport au programme précédent « Habiter Mieux Agilité » (augmentation de 225 % entre 2020 et 2021 pour les ménages très modestes, seuls concernés, qui passent de 90 174 à 293 505 dossiers), qu'à l'ouverture du dispositif aux ménages des catégories intermédiaires et supérieures, qui ont représenté environ 28 % des dossiers en 2021 et 2022.

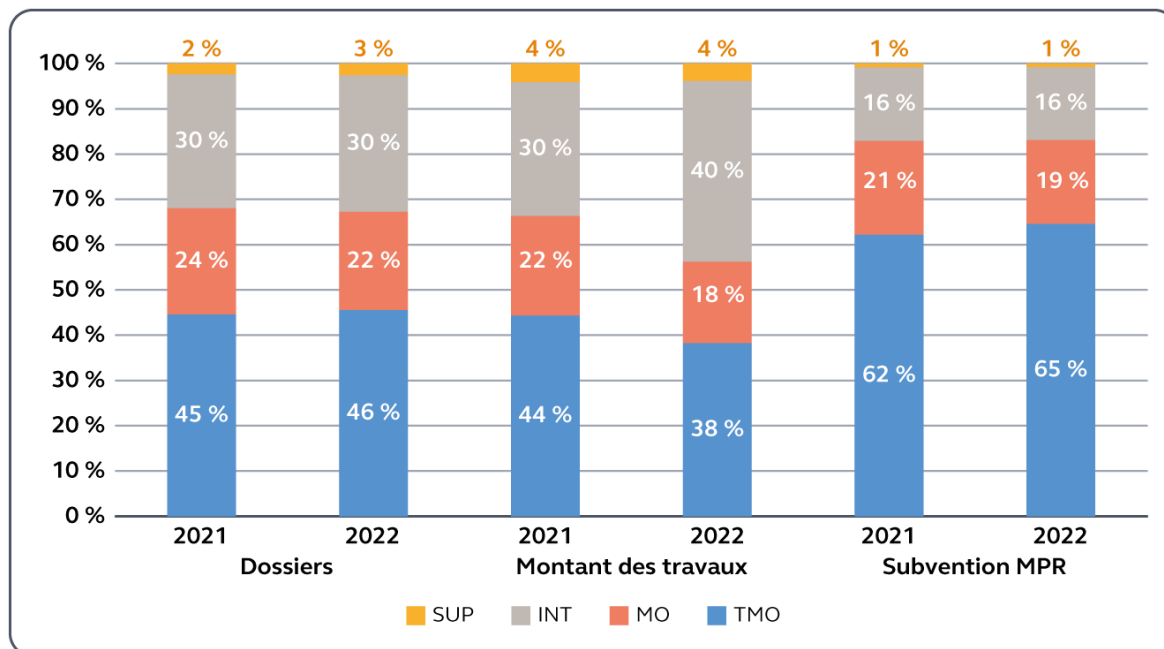
En revanche, le fait que le nombre de 700 000 dossiers « MaPrimeRénov' » n'ait pas été atteint en 2022 conduit à s'interroger sur la capacité du dispositif à remplir dans la durée les objectifs fixés.

Malgré l'augmentation du périmètre des ménages éligibles en 2021, « MaPrimeRénov' » reste en effet largement ciblée sur les ménages les plus modestes. En 2022, les ménages très modestes représentaient 46 % des dossiers engagés, 65 % du montant de subventions et 38 % du montant des travaux subventionnés. Ils étaient suivis, en termes de subvention, par les ménages modestes, puis les ménages intermédiaires et enfin des ménages aux revenus supérieurs¹³, qui représentaient 1 % des subventions, 3 % des dossiers et 4 % des travaux en montant.

¹² Le SDES, l'Insee et la DGFIP travaillent à la création d'un référentiel inter-administratif des locaux (projet RIAL), qui ne sera utilisable qu'en 2025. Parallèlement, le CSTB, l'Ademe et l'IGN développent un référentiel national des bâtiments (ex. projet BatId).

¹³ Les ménages modestes et très modestes correspondent, selon l'Insee, aux déciles 1 à 4 de la distribution du niveau de vie des personnes, les ménages intermédiaires aux déciles 5 à 8 et les ménages aux revenus supérieurs aux déciles 9 et 10.

Graphique n° 2 : évolution de la part des différentes catégories de ménages, MaPrimeRénov' (MPR), 2021-2022



Source : Cour des comptes, données Anah

Conformément à l'objectif qui lui est assigné, « MaPrimRénov' » finance des travaux simples, les subventions étant allouées par « geste » de rénovation. Un même propriétaire peut cumuler, sur des années différentes, plusieurs dossiers de demandes. La subvention totale pour un même ménage est toutefois plafonnée à 20 000 € de subvention sur cinq ans.

Les aides « MaPrimeRénov' » versées concernent très majoritairement des travaux mono-geste, même si cette tendance est légèrement à la baisse. Les dossiers mono-geste représentaient 91 % des dossiers en 2020, 77 % des dossiers en 2021 et 73 % en 2022, le différentiel étant constitué des dossiers double et triple gestes.

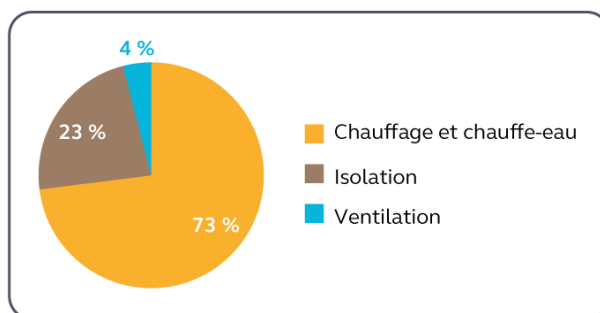
Par ailleurs, même si la nature des gestes aidés n'était pas aussi clairement affichée en 2020, « MaPrimeRénov' » a particulièrement trouvé son public pour les travaux relatifs à la modification des systèmes de chauffage. Les travaux liés au chauffage et à l'eau chaude sanitaire représentent en effet près des trois-quarts des 1,7 million de dossiers engagés sur la période 2020-2022¹⁴. En particulier, l'acquisition de pompes à chaleur air/eau représente 20 % des dossiers engagés et l'installation de poêles à granulés 18 %¹⁵. Les chauffe-eau solaires individuels sont devenus le troisième geste subventionné dans cette catégorie en 2022¹⁶.

L'isolation représente la deuxième grande famille de travaux aidés, mais pour moins d'un quart des dossiers, la ventilation représentant les 4 % restant.

¹⁴ Il s'agit des dossiers engagés pour des travaux d'isolation, de ventilation ou liés au chauffage et au chauffe-eau. Un même logement peut être comptabilisé plusieurs fois, s'il a bénéficié de subventions pour plusieurs gestes.

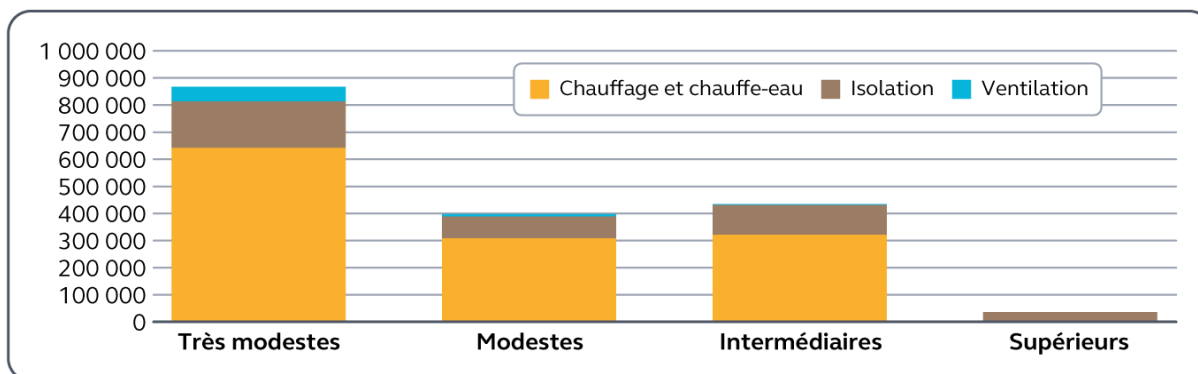
¹⁵ 343 000 dossiers engagés au titre des pompes à chaleur sur la période 2020-2022 et 311 000 dossiers pour les poêles à granulés.

¹⁶ Avec une progression de 1 930 dossiers en 2020 à 67 511 dossiers en 2022.

Graphique n° 3 : part de dossiers engagés par famille de travaux 2020-2022

Source : Cour des comptes, données Anah

La répartition des natures de gestes par revenu des bénéficiaires, associée au pourcentage de nombre de gestes par catégorie de revenus (77 % de dossiers mono-geste engagés en 2021 chez les ménages très modestes contre 91 % chez les ménages modestes et 85 % chez les ménages intermédiaires), montre que seul un niveau de prise en charge financier fort, comme pour les ménages très modestes, entraîne une augmentation du nombre de gestes aidés et, partant, l'extension des travaux, au-delà du chauffage, aux problématiques d'isolation et de ventilation.

Graphique n° 4 : nombre de dossiers engagés par famille de gestes et par type de ménage, 2020-2022

Source : Cour des comptes, données Anah (Nb : les ménages aux revenus supérieurs ne sont éligibles qu'aux travaux d'isolation)

2 - Le fonctionnement de l'aide « MaPrimeRénov' » fait l'objet de critiques pour beaucoup infondées

Les médias se font régulièrement l'écho des critiques émises par les ménages à l'égard de « MaPrimeRénov' ». Elles portent principalement sur les délais de perception de l'aide, ainsi que sur la qualité des travaux effectués.

Les délais ont été réduits de 148 jours en 2020 à 121 jours en 2022 entre la date d'engagement (valant validation du projet) et le premier paiement (après la réalisation des travaux). La décomposition de la procédure fait apparaître une réduction des délais à toutes les étapes. Le délai moyen est passé de 61 jours à 28 jours entre 2020 et 2022 entre le dépôt initial

du dossier et la date d'engagement et de 61 jours à 48 jours entre le dépôt de la demande de paiement par le ménage et le paiement par l'Anah. Cette étape a connu une légère augmentation (de 41 à 48 jours) entre 2021 et 2022, due à un renforcement des contrôles dans le cadre du dispositif anti-fraude de l'agence, qui vise notamment à s'assurer de la conformité des travaux menés par rapport à la demande initialement faite. Les dossiers relevant du bonus rénovation globale, plus complexes, connaissent des délais supérieurs mais également en baisse : les délais écoulés entre la date d'engagement et le paiement sont passés, en moyenne, de 370 jours en 2021 à 179 jours en 2022.

L'Anah fait valoir que le rallongement important des délais rencontrés par certains ménages représente un faible volume¹⁷ et concerne notamment les cas de dossiers incomplets, l'agence ne prenant en compte les demandes qu'une fois l'ensemble des pièces reçues.

Les malfaçons posent la question de la fiabilité et du contrôle du label RGE (cf. *infra*, le point II.B.3), dont la responsabilité n'incombe pas à l'Anah. Dès lors qu'il ne saurait être envisagé de ne pas verser une aide au ménage pour cause de malfaçon par l'entreprise, mais uniquement en cas de fraude (par exemple lorsque le geste effectué est différent du geste pour lequel l'aide a été sollicitée), la question de la responsabilisation des acteurs concernés reste entièrement ouverte. Elle repose aujourd'hui sur la menace d'un retrait de l'agrément de l'entreprise.

Enfin, les problèmes soulevés par la Défenseure des droits s'agissant de l'accessibilité aux droits du fait d'une procédure numérisée à 100 %, confirment l'impératif d'un renforcement et d'une lisibilité accrue du réseau d'accompagnement (cf. *infra*, dans le chapitre 2, le point II.B.1).

3 - « MaPrimeRénov' » peine à mobiliser les copropriétés dans la démarche de la rénovation énergétique

Les outils de la politique publique de rénovation énergétique ont été conçus pour des ménages en monopropriété. En 2020, selon l'ONRE, les maisons individuelles représentaient 67 % des logements rénovés alors qu'elles ne représentent que 56 % des résidences principales. Les CEE étaient plus utilisés en logements collectifs (42 % des CEE concernaient des logements collectifs, dont 33 % de logements sociaux) tandis que le CITE et « MaPrimeRénov' » finançaient des maisons individuelles à hauteur respectivement de 85 % et 89 %.

Cette tendance se confirme, s'agissant de « MaPrimeRénov' », dans la mesure où le programme subventionne environ 96 % des propriétaires occupants de maisons individuelles chaque année : les appartements ne représentaient que 3,21 % des dossiers aidés en 2020 et 4,27 % sur les trois premiers mois 2023.

L'Anah témoigne d'une évolution rapide du nombre de dossiers traités sur son aide spécifique « MaPrimeRénov' Copropriétés », dont le périmètre a été agrandi en 2021¹⁸ avec

¹⁷ 997 signalements aux délégués locaux de la Défenseure des droits, sur la période de janvier 2020 à mai 2023.

¹⁸ Le programme précédent, dénommé « Habiter Mieux Copropriétés », était uniquement ouvert aux copropriétés dites « fragiles » ou « en difficultés », alors que « MaPrimeRénov' Copropriétés » est ouverte à l'ensemble des syndicats de copropriété.

une augmentation de 96 % entre 2020 et 2021 et de 156 % entre 2021 et 2022 alors même que la gouvernance en copropriété est génératrice de délais de décision plus longs. Toutefois, les volumes restent très faibles, avec 523 copropriétés ayant reçu des aides en 2022 pour 26 000 logements, à comparer aux 1,7 million de dossiers « MaPrimeRénov' ».

Le mode de prise de décision collective en copropriété, le montant global des travaux, plus élevé lors de la rénovation des systèmes collectifs, la complexité technique accrue pour sortir des énergies fossiles aux regards des possibilités de raccordement à certains réseaux de chaleur urbain, l'absence générale d'adaptation des outils de prêts aux copropriétés se cumulent pour expliquer ce retard en matière de rénovation des copropriétés.

Une meilleure prise en compte de la spécificité des copropriétés privées est d'autant plus indispensable qu'elles sont largement représentées dans les zones immobilières tendues, comme la région parisienne, caractérisée aussi par un parc ancien et peu performant du point de vue énergétique.

Les ministères de la transition écologique et de la cohésion des territoires et de la transition énergétique évoquent deux chantiers dont l'aboutissement reste à confirmer : la simplification de la mobilisation de « l'éco-PTZ Copropriétés », sur le modèle du travail effectué en 2022 sur « l'éco-PTZ » individuel, pourrait aboutir en 2024 et la fixation de paramètres plus adaptés pour « MaPrimeRénov' Copropriétés » pourraient être instituée à échéance 2024-2025 pour les petites copropriétés ou les copropriétés à forte sujétion architecturale.

E - Le volume des gestes de travaux, tous dispositifs confondus, reste néanmoins stable sur longue période

Comme rappelé précédemment, il est difficile de mesurer le nombre de logements ayant fait l'objet de gestes de rénovation énergétique.

D'une part, toutes les rénovations ne sont pas aidées par des dispositifs publics et la part des auto-travaux effectués par les particuliers, notamment en matière d'isolation, n'est pas négligeable¹⁹. D'autre part, l'application à certains travaux du taux de TVA à 5,5 % ne permet aucune évaluation précise des travaux réalisés. Enfin, les bases de données des différents systèmes d'aide décomptent au mieux les dossiers, voire les bénéficiaires, mais pas les logements (cf. *supra*, le point 1.I. D). Le décompte n'envisage enfin jamais l'ampleur des travaux réalisés (du mono-geste à la rénovation globale).

L'estimation du nombre de travaux effectués relève ainsi essentiellement d'enquêtes de statistique publique. La dernière, intitulée TREMI 2020²⁰, a porté sur les travaux réalisés en 2019, soit avant le lancement de « MaPrimeRénov' » et n'a concerné que les maisons individuelles. La prochaine, programmée pour fin 2023, ne rendra ses résultats qu'en 2024. L'ONRE a publié l'état de connaissance sur les travaux de rénovation aidée effectués jusqu'à 2020. A partir de ces informations, et des données issues de chaque dispositif d'aide pour les années postérieures à 2020, l'estimation de la Cour des comptes est la suivante :

¹⁹ Ademe, *La rénovation performante par étapes*, janvier 2021.

²⁰ Enquête sur les travaux de rénovation énergétique dans les maisons individuelles (TREMI), réalisée par l'Ademe et le SDES.

Tableau n° 2 : gestes de rénovation énergétique aidés

Nombre d'opérations de rénovations	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
CITE	1 196 116	1 397 725	915 710	875 624	386 740		
CEE	717 057	916 171	1 012 315	1 789 218	1 776 211	1 387 783	1 086 031
HM/MPR Sérénité*	38 614	47 740	45 900	44 407	57 839	41 115	34 135
HM/MPR Copropriétés	2018	4528	7487	4215	7 117	11 891	25 938
MaPrimeRénov'					141 144	658 464	628 594
Total	1 951 787	2 361 636	1 973 925	2 709 249	2 369 051	2 099 253	1 774 698

* Note : les données relatives à Habiter Mieux Sérénité pour la période 2016-2020 sont issues du rapport ONRE. Le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires indique qu'elles prennent en compte le dispositif Habiter Mieux Agilité, remplacé par MaPrimeRénov' et non pas par MaPrimeRénov' Sérénité.

Sources : ONRE pour les années 2016-2020 sauf pour Habiter Mieux (HM) Copropriété : données MTECT ; Anah pour les années 2021-2022 ; Bilan 4ème période CEE pour les données CEE 2021, MTES pour les données CEE 2022. Synthèse : Cour des comptes.

Les aides pouvant se cumuler, un même logement peut être décompté deux fois, au titre des CEE et de « MaPrimeRénov' », par exemple.

Malgré ces risques de doubles décomptes, le dispositif « MaPrimeRénov' », avec 643 000 gestes de rénovations en moyenne sur la période 2020-2022, a pris le relais à hauteur des deux-tiers des gestes ayant bénéficié du crédit d'impôt CITE (954 383 gestes en moyenne annuelle sur 2016-2020).

Au-delà de cette approche quantitative, « MaPrimeRénov' » a permis un ciblage sur les ménages modestes et très modestes, limitant ainsi l'effet d'aubaine, et un suivi plus précis des gestes effectivement réalisés. Surtout, ce volume est à analyser au regard de la période de l'épidémie de covid-19, qui n'était pas propice à la réalisation de travaux chez les particuliers. À ce titre, « MaPrimeRénov' » a largement répondu aux objectifs de la relance et a permis que la rénovation énergétique ne connaisse pas d'essoufflement. Elle a également joué son rôle de financement du secteur économique du BTP au sortir de la crise sanitaire.

La finalisation de la quatrième période des certificats CEE, qui a eu pour effet d'augmenter les volumes d'actes de rénovation, a joué le même rôle accélérateur sur les années 2020 et 2021. En revanche, la baisse de la valeur des CEE en 2022 a largement restreint les actes de rénovation sur cette dernière année, sans capacité de compensation par « MaPrimeRénov' ».

La simplification entre les dispositifs « MaPrimeRénov' » et CEE reste à mener

Les deux systèmes constitués par « MaPrimeRénov' » et les CEE sont aujourd'hui profondément dissemblables. « MaPrimeRénov' » représente un ensemble d'aides publiques directes versées aux ménages, tandis que les CEE ne constituent pas une dépense publique : il s'agit d'un marché de droits valorisés entre acteurs privés, qui couvre un périmètre plus large que le seul parc résidentiel. Les deux dispositifs diffèrent également dans leurs finalités (les CEE sont conçus comme des outils de la politique énergétique, là où « MaPrimeRénov' » est un outil de la politique du logement), leurs modes de diffusion, leur gouvernance, leurs calendriers financiers (par période quadriennale pour les CEE, selon le calendrier budgétaire pour l'Anah), leurs unités de compte, leurs calendriers de remontée d'information ou les modalités de leur contrôle.

Alors que « MaPrimeRénov' » et les CEE constituent des outils majeurs de l'État en faveur de la rénovation énergétique du parc de logements, ces différences limitent la capacité de pilotage de ce dernier.

Pour les ménages, le fait que les règles d'éligibilité entre « MaPrimeRénov' » et les CEE soient dissemblables ou que les gestes accompagnés ne soient pas identiques²¹, alors même que les deux dispositifs sont largement cumulables, n'est pas compréhensible. Il en est de même pour les professionnels, dont les chantiers peuvent être contrôlés deux fois, au titre du Pôle national des certificats d'économie d'énergie (PNCEE) et au titre de l'Anah, selon des périmètres et des modalités différentes.

Le maintien d'un système dual s'oppose en soi à l'ambition de guichet unique mise en avant pour faciliter le parcours utilisateur. L'Anah observe ainsi une corrélation entre la décision prise à l'été 2021 de découpler le programme « MaPrimeRénov' Sérénité » et les CEE et la baisse du nombre d'opérations du programme. Ce choix, répondant à la volonté de faire bénéficier les ménages du prix élevé des CEE en 2021, a conduit l'Anah à ne plus pouvoir internaliser la procédure de valorisation des certificats pour le compte des ménages. Le fait pour ces derniers de devoir valoriser eux-mêmes les CEE auprès d'un organisme tiers a pu être un frein à l'engagement des opérations.

Dans ce contexte, le Haut conseil pour le climat préconise de mettre en cohérence et d'unifier le dispositif « MaPrimeRénov' » et les autres dispositifs d'aides, dont les CEE²². Le rapprochement des paramètres techniques et l'internalisation entre personnes publiques des complexités liées au maintien d'un système dual doivent guider ce chantier.

L'ensemble des administrations confirme l'intérêt de cette simplification. Aussi, dans un souci de simplicité pour l'usager, l'Anah devrait de nouveau valoriser en 2024 les CEE, mais pour le seul pilier performance et hors copropriétés. Par ailleurs le ministère en charge de la transition écologique souligne qu'un travail d'articulation des procédures et de rapprochement progressif des référentiels de contrôle de l'Anah et du PNCEE est en cours, sans en préciser la date d'aboutissement. De même, il annonce que l'harmonisation des critères techniques des travaux éligibles aux deux dispositifs devrait être effective à compter de 2024.

II - Une efficacité énergétique insuffisante sans perspective aisée d'amélioration

On appelle efficacité énergétique, conformément à la stratégie nationale bas carbone (SNBC), les résultats obtenus en matière de réduction de consommation énergétique finale et d'émission de gaz à effet de serre par le parc résidentiel. La réorientation des gestes aidés depuis 2020 en faveur des systèmes de chauffage représente une amélioration par rapport à la période précédente, pour autant que les seuls modèles conventionnels disponibles pour évaluer cette efficacité des rénovations ne donnent pas une vision trop inexacte de la réalité. Ces résultats restent, en revanche, largement insuffisants au regard des objectifs de la SNBC, qui nécessitent d'accélérer les rénovations globales, plus efficaces mais plus coûteuses.

²¹ Les pompes à chaleur air-air sont ainsi éligibles aux CEE mais exclues de « MaPrimeRénov' » car elles permettent une climatisation

²² Haut conseil pour le climat, *Dépasser des constats, mettre en œuvre les solutions*, juin 2022.

A - Une efficacité énergétique des travaux qui s'améliore mais reste en retrait des objectifs attendus

1 - La fragilité des données relatives à la mesure de l'efficacité énergétique.

Dans le référé de juillet 2022 précité²³, la Cour constatait le caractère encore trop lacunaire des données relatives au parc de logements et aux outils de politique publique associés, malgré la création de l'ONRE en septembre 2019. L'absence de données fiables reste un obstacle à la construction d'une politique cohérente.

En l'absence de données relatives à l'efficacité réelle des travaux, qui varie en fonction de la nature et des caractéristiques de chaque logement, les analyses aujourd'hui disponibles sur l'efficacité énergétique des rénovations²⁴ reposent sur des modèles mathématiques conventionnels. À chaque geste est associée une efficacité théorique. Il n'est, en particulier, pas possible de mesurer les conséquences de « l'effet rebond », lié à un changement d'usage lorsque la rénovation du logement se traduit moins par une économie d'énergie que par un meilleur confort thermique pour le bénéficiaire. Cette question, et le décalage important entre efficacité conventionnelle et efficacité réelle, sont soulignés depuis plus de 10 ans²⁵. L'impact des mesures de sobriété, choisies ou subies, n'est pas non plus, par nature, intégré dans les modèles conventionnels.

Par ailleurs, les travaux pouvant s'étaler dans le temps, un délai de plusieurs années est constaté entre les impulsions données par ces outils de politique publique et la mesure de leurs résultats. La dernière étude disponible de l'ONRE, diffusée en février 2023²⁶ sur la quantification d'économies d'énergie liées aux travaux de rénovation, analyse des données de 2020, voire de 2019 s'agissant des CEE.

Les croisements d'information entre bases sont également problématiques. Le rapprochement entre les évolutions réelles de consommation d'énergie et les données des logements ayant bénéficié des aides à la rénovation n'était, jusqu'à la publication d'un arrêté du 10 février 2023, pas possible, faute d'autorisation donnée au service des données et études statistiques (SDES) du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires d'accéder aux bases des distributeurs d'énergie. Enfin, la réforme de la méthode de calcul du diagnostic de performance énergétique en 2021, potentiellement porteuse d'une plus grande homogénéité, a créé une rupture historique dans la série d'information.

Plusieurs démarches, au sein du SDES ou du centre scientifique et technique des bâtiments (CSTB) notamment, attestent de la prise de conscience par l'administration de la nécessité de progresser sur la connaissance, la fiabilité et l'interopérabilité des données. L'autorisation accordée au SDES, depuis le 10 février 2023, de recueillir les consommations réelles d'énergie d'un million de logements représentatifs du parc, marque une étape importante. Pour autant, aucune mesure n'a été prise pour que l'administration dispose à court terme des éléments nécessaires pour piloter et évaluer la politique publique de rénovation des logements.

²³ Cour des comptes, *La rénovation énergétique des bâtiments*, référé S2022-1527 du 28 juillet 2022.

²⁴ Enquêtes TREMI 2017-2019 (travaux de rénovation énergétique des maisons individuelles) de l'Ademe.(Agence de la transition écologique) et du SDES ; enquête sur les rénovations énergétiques aidées du secteur résidentiel 2016-2020 de l'ONRE, février 2023.

²⁵ Rapport CGEDD Évaluation 3^{ème} période CEE.

²⁶ ONRE, *Les rénovations énergétiques aidées du secteur résidentiel entre 2016 et 2020*, février 2023.

2 - Les gestes de rénovations aidés instaurés depuis 2020 seraient énergétiquement plus efficaces que les précédents

Les objectifs environnementaux assignés à la politique de rénovation énergétique depuis la loi TECV de 2015 (cf. annexe n° 5) recherchent à la fois une diminution de l'énergie consommée par les logements (exprimée en *tera watt heure* - TWh) et une diminution des gaz à effet de serre (GES) émis (exprimée en tonne équivalent carbone - tCO₂).

L'étude de l'ONRE publiée en février 2023 précise que les résultats des évaluations de la performance énergétique des rénovations passées sont à prendre avec l'ensemble des réserves méthodologiques précédemment indiquées.

Les rénovations aidées par les quatre types d'aides publiques existant en 2020²⁷ auraient abouti à une économie théorique d'énergie conventionnelle de 7,7 TWh/an, soit 1,7 % de la consommation totale d'énergie des résidences principales. Elle se situe globalement dans l'objectif de la PPE, qui prévoyait -1,6 % par an.

Cette amélioration de l'efficacité moyenne des gestes aidés peut s'apprécier en la comparant à l'économie conventionnelle de 4,8 TWh/an réalisée en 2016. Celle-ci serait liée au basculement d'une aide centrée sur l'isolation des parois extérieures et des ouvertures, dans le cadre du CITE, à des aides concentrées sur le changement du système de chauffage, dans le cadre des CEE et de « MaPrimeRénov' ».

En matière d'émissions de gaz à effet de serre, la concentration des dispositifs d'aides sur le changement du système de chauffage est encore plus efficace, compte tenu de l'objectif spécifique de décarbonation des sources d'énergie qui s'y rattache. Ainsi, selon une autre étude de l'ONRE, consacrée aux GES²⁸, sur les 2,1 MtCO₂eq qui auraient été évitées par les travaux de rénovation énergétique en 2019 (soit 4,5 % de la consommation du secteur résidentiel), 65 % étaient dues aux modifications du système de chauffage, alors même que ces travaux ne portaient que sur 19 % des surfaces rénovées.

Comparaison de l'efficacité énergétique du CITE et de « MaPrimeRénov' »

De premiers résultats de l'ONRE à paraître sur « MaPrimeRénov' » estiment qu'en 2022, les travaux associés à « MaPrimeRénov' » auraient permis des économies d'énergie à hauteur de 3,7 TWh/an, soit 6,2 MWh/an et par dossier, données qui doivent faire l'objet d'une consolidation par l'observatoire. En comparaison, l'observatoire estimait qu'en 2019, les travaux associés au CITE avaient permis des économies d'énergie à hauteur de 3,4 TWh/an, soit 3,9 MWh/an et par logement²⁹. En 2022, « MaPrimeRénov' » aurait donc permis en moyenne 60 % d'économies d'énergie supplémentaires par logement par rapport au CITE de 2019.

²⁷ CITE, CEE, « Habiter Mieux », « MaPrimeRénov' ».

²⁸ ONRE, *Les réductions des émissions de gaz à effet de serre liées aux rénovation*, septembre 2022.

²⁹ ONRE, *Les rénovations énergétiques aidées du secteur résidentiel entre 2016 et 2020*, février 2023.

Les constats sont similaires s'agissant de la baisse des émissions de GES : selon une estimation de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), en 2019, le CITE aurait permis une réduction à hauteur de 1,7 tCO₂eq/an et par logement et l'ONRE estime qu'en 2022 « MaPrimeRénov' » aurait permis une réduction des gaz à effet de serre à hauteur de 2,6 tCO₂ eq/an et par logement³⁰, soit en moyenne 53 % de baisse supplémentaire des GES par logement par rapport au CITE en 2019.

Du point de vue de l'efficacité énergétique, concentrer une part importante du dispositif « MaPrimeRénov' » sur le changement de chauffage, grâce notamment à un reste à charge des ménages (2 300 € en moyenne sur la période 2020-2022), moins élevé que pour l'isolation (entre 6 000 € et 10 000 € de reste à charge), ou pour le changement des huisseries (6 900 € de reste à charge) est pertinent. La concentration sur le chauffage participe par ailleurs pleinement de l'objectif spécifique de décarbonation des énergies du parc résidentiel, également intégré à la SNBC.

3 - Ces aides n'ont pas été conçues pour accompagner la résorption des passoires énergétiques

Les logements classés F et G selon le DPE, c'est-à-dire ayant une consommation énergétique supérieure à 330 kWh/m²/an ou une consommation en carbone supérieure à 70 kg CO₂eq/m²/an, sont définis comme « passoires thermiques ».

Le facteur de corrélation entre passoires thermiques et faibles revenus des occupants n'est pas confirmé (cf. l'annexe n° 8). En effet, les ménages appartenant aux quatre premiers déciles³¹ habitent davantage le parc social, qui est en moyenne plus performant que le parc privé. En revanche, la répartition des travaux subventionnés par « MaPrimeRénov' » fin 2021 montre, selon France Stratégie, qu'ils ont prioritairement concernés des passoires thermiques parmi les résidences principales³².

En matière de résorption des passoires thermiques, les données disponibles des deux programmes de l'Anah conditionnés à l'établissement d'un DPE *ex ante* et à un objectif de performance recherché font apparaître les éléments suivants :

- pour « MaprimeRénov' Sérénité », plus de la moitié des logements étaient en catégorie F ou G avant travaux, témoignant d'un bon ciblage de l'aide ; toutefois 20 % de ces logements se trouvaient toujours dans l'une de ces catégories à l'issue des travaux et 41 % d'entre eux atteignaient seulement l'étiquette E. Seuls 1,5 % avaient atteint le niveau BBC, c'est-à-dire les étiquettes A ou B ; depuis juillet 2022, le recours à l'aide est toutefois conditionné par l'exigence d'une sortie théorique de l'état de passoire thermique, évaluée sur la base du DPE préalablement fourni et de l'impact estimé des travaux prévus ;

³⁰ Publication de l'ONRE sur « MaPrimeRénov' » à paraître.

³¹ Le 1^{er} décile de salaire est celui au-dessous duquel se situent 10 % des salaires, le 9^{ème} décile, celui au-dessous duquel se situent 90 % des salaires. Pour les déciles de niveau de vie, les personnes du 1^{er} décile disposaient, en 2019, de 8 750 € pour vivre dans l'année.

³² France Stratégie, *Rapport France Relance*, chapitre « MaPrimeRénov' », décembre 2022.

- pour « MaPrimeRénov' Copropriétés », moins de 12 % des dossiers concernent des copropriétés en étiquette F ou G³³, illustrant un moindre ciblage de l'aide, même si l'Anah met également en avant le plus faible taux de passoires thermiques en copropriétés (14,5 %) qu'en maisons individuelles (19,6 %) ; 8 % d'entre elles se trouvaient toujours dans ces catégories à l'issue des travaux, tandis que 55 % étaient classées en catégorie D, ce qui peut être expliqué par le fait que ce programme ne vise qu'à améliorer les logements et pas à leur faire atteindre les classifications les plus performantes.

Le niveau de performance de ces deux programmes - qui recherchent une amélioration de 35 % de l'efficacité énergétique *ex ante* – n'est ainsi pas suffisant pour faire sortir les logements qui en bénéficient du statut de passoires thermiques.

« MaPrimeRénov' » par geste n'accompagne quant à elle qu'un très faible nombre de sorties de passoire énergétique. Le bonus « sortie de passoire énergétique » n'a été demandé que pour 0,31 % des dossiers engagés en 2022, dont plus de la moitié étaient des dossiers « MaPrimeRénov' Rénovation globale ». Le bonus BBC n'a été demandé pour sa part que pour 0,22 % des dossiers, dont 46 % ont bénéficié du forfait rénovation globale.

Alors même que la loi climat et résilience pose des jalons calendaires rapprochés pour l'application des mesures contraignantes s'agissant de la location et la vente des « passoires thermiques », le dispositif d'aide publique n'a pas été conçu ni calibré pour accompagner ce mouvement. Le Haut Conseil pour le climat, dans son rapport 2023, souligne à cet égard le décalage entre le soutien aux rénovations de passoires thermiques dans le projet de loi de finances pour 2023 (15 000 logements) et le rythme nécessaire pour éradiquer les passoires à échéance 2028 (900 000 par an).

4 - Les résultats environnementaux sont en-deçà des objectifs du fait de rénovations globales trop peu nombreuses

La différence de performance énergétique obtenue entre des rénovations « geste par geste » et des rénovations globales est désormais documentée : le caractère partiel des travaux, les potentielles erreurs d'ordonnancement dans les travaux réalisés de manière fractionnée et le défaut de traitement des interfaces se cumulent pour expliquer la moindre performance des gestes de rénovation isolés, avec un différentiel pouvant aller jusqu'à 54 % selon l'Ademe, pour un même bouquet de travaux³⁴.

Les études de l'ONRE corroborent ce constat : en 2020, les rénovations globales aidées, qui n'ont concerné que 3 % des surfaces rénovées, représentaient 10 % des économies en GES³⁵. Cette tendance est confirmée par l'analyse des données relatives aux dispositifs de l'Anah depuis 2020. Les gains énergétiques liés aux programmes « Habiter Mieux Sérénité » ou « MaPrimeRénov' Sérénité »³⁶ représentent une économie d'énergie cumulée de 26 % de

³³ Les résultats tiennent compte des dossiers financés dans le cadre du dispositif « copropriétés fragiles » et des copropriétés en difficulté (plan initiative copropriétés) de l'Anah.

³⁴ Ademe, *La rénovation performante par étapes*, 2021.

³⁵ ONRE, *Les rénovations énergétiques aidées du secteur résidentiel entre 2016 et 2020*, février 2023.

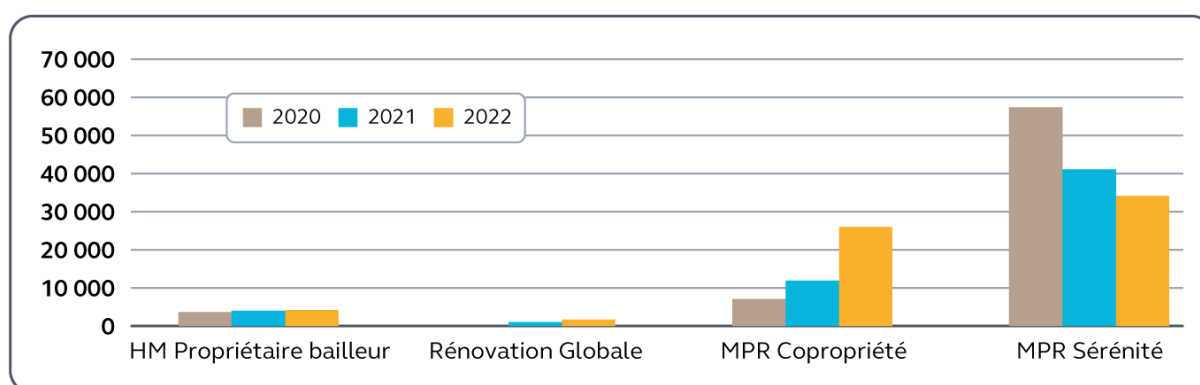
³⁶ Qui recherche une amélioration minimale de 35 % d'efficacité énergétique, établie sur la base d'un diagnostic *ex ante*.

l'ensemble des gains enregistrés par le programme « MaPrimeRénov' » alors qu'ils ne représentent que 9,3 % du nombre de dossiers « MaPrimeRénov' ».

Ces résultats sont en cohérence avec les objectifs de la SNBC, qui sont basés sur un nombre de rénovations complètes équivalentes, recherchant le niveau BBC, et non en gestes de rénovations : 370 000 rénovations complètes équivalentes par an à partir de 2022, puis 700 000 par an après 2030 à mettre en œuvre pour respecter la trajectoire définie dans la SNBC.

Plusieurs initiatives ont été prises depuis 2020 pour rendre plus attractives les rénovations globales³⁷ sans permettre d'atteindre ces objectifs : seuls 66 000 dossiers qualifiés de « rénovation globale » ont été engagés dans les différents dispositifs de l'Anah en 2022³⁸, dont la plupart n'atteignaient pas le niveau BBC. De plus, le nombre de dossiers engagés pour « MaPrimeRénov' Sérénité » connaît un fléchissement continu : il est passé de 57 389 dossiers en 2020 à 34 135 dossiers en 2022. Cette baisse n'a pas été compensée par les autres aides à la rénovation globale, comme si le dispositif « MaPrimeRénov' » avait phagocyté les dispositifs plus ambitieux.

Graphique n° 5 : nombre de logements ayant bénéficié d'une aide à la rénovation globale, 2020-2022



Source : Cour des comptes, données Anah

Dans ces conditions, bien qu'il ait dépassé de 11 % sa trajectoire de la première période de la SNBC, soit 34 MTCO₂, le secteur résidentiel n'atteint pas les objectifs environnementaux attendus avec une baisse limitée à -2,2 % entre 2012 et 2014 alors qu'il aurait fallu atteindre - 5,4 %³⁹. Alors que les émissions de GES ont diminué de 14,7 % entre 2021 et 2022 dans le secteur du bâtiment, le Haut conseil pour le climat rappelle que les deux tiers de cette baisse sont liés à un hiver peu rigoureux et aux mesures de sobriété et non pas aux mesures structurelles comme la rénovation⁴⁰.

³⁷ Création des bonus « rénovation globale » et « sortie de passoire énergétique » pour « MaPrimeRénov' », création de « MaPrimeRénov' rénovation globale », pour les ménages intermédiaires et supérieurs, avec un gain recherché de 55 % d'économie d'énergie et de 35 % pour « MaPrimeRénov' copropriétés ».

³⁸ Pour mémoire : « MaPrimeRénov'Sérénité », « MaPrimeRénov' Copropriétés », « MaPrimeRénov' Rénovation Globale », programme « Habiter Mieux propriétaire bailleur ».

³⁹ Haut conseil pour le climat, *Rénover mieux, leçons d'Europe*, novembre 2020.

⁴⁰ Haut conseil pour le climat, *Acter l'urgence, engager les moyens*, juin 2023.

B - L'augmentation nécessaire des rénovations globales ne peut reposer que sur un dispositif tel « MaPrimeRénov' »

1 - La rénovation globale est coûteuse

Si les rénovations globales sont plus efficaces d'un point de vue environnemental, elles sont également plus coûteuses, car elles portent sur des travaux au périmètre élargi et sont souvent plus complexes. Elles nécessitent par ailleurs des durées de travaux plus importantes, qui peuvent poser la question du relogement des ménages⁴¹.

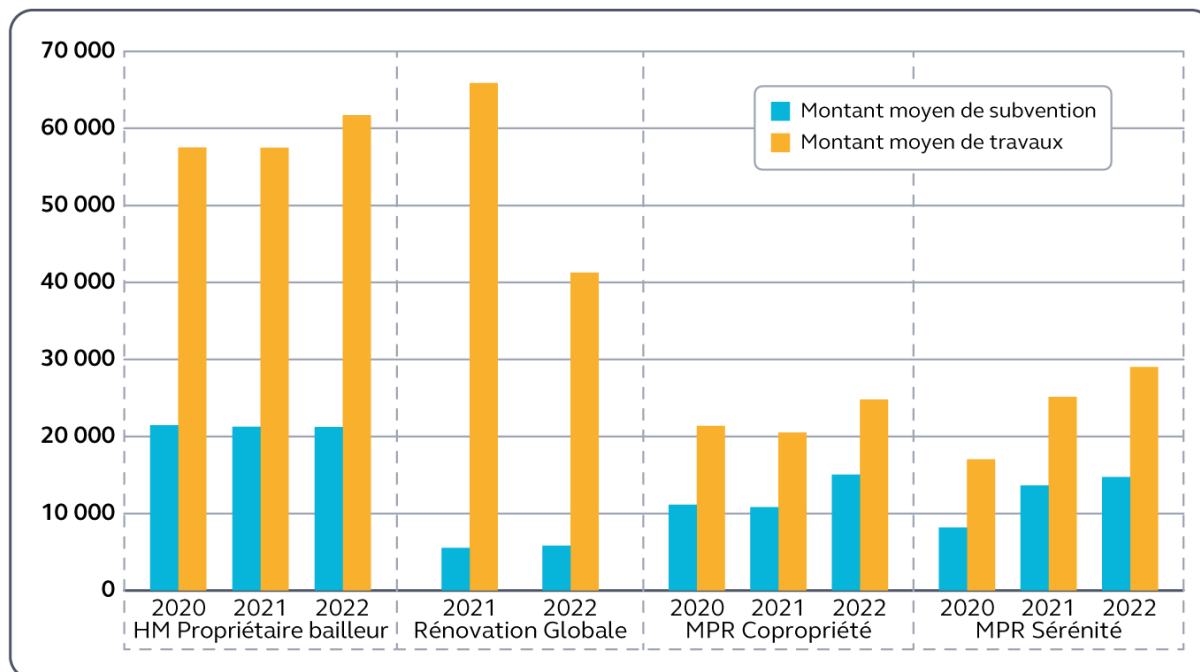
L'association Effinergie estimait en 2021 qu'une rénovation globale et performante visant le niveau BBC coûte 360 € HT/m² ; les outils de simulations du cabinet spécialisé I4CE⁴² prennent des hypothèses de coûts de rénovations globales situés entre 45 000 € et 90 000 € par logement ; l'Ademe estime, quant à elle, entre 60 000 € et 70 000 € le coût moyen de rénovation permettant d'aboutir, par logement, au niveau BBC. Par comparaison, « MaPrimeRénov' Sérénité », qui exige 35 % et arrive à 40 % d'économie d'énergie, concerne des travaux d'un coût moyen de 30 000 € ; on parle alors de rénovation globale, sans atteindre nécessairement le standard BBC.

D'ores et déjà, dans le dispositif actuel, les programmes de rénovation globale de l'Anah sont plus coûteux que « MaPrimeRénov' » : ils représentaient en 2022 l'équivalent de 10 % du nombre de dossiers engagés au titre de « MaPrimeRénov' » mais 35 % des sommes engagées : leur montant moyen de subvention est de 9 100 € à comparer à un montant moyen d'aide de 3 900 € pour « MaPrimeRénov' » par geste.

⁴¹ Ce dernier facteur, du coût du relogement transitoire, n'est jamais pris en compte dans les estimations produites.

⁴² I4CE, *Quelles aides publiques pour la rénovation énergétique des logements ?* février 2022.

Graphique n° 6 : évolution des montants moyens de travaux et de subvention pour les rénovations globales, 2020-2022



Source : Cour des comptes, données Anah

Au regard des objectifs non atteints de la SNBC et de l'engagement du Gouvernement de relever ses objectifs environnementaux à échéance 2023, tant le Haut conseil pour le climat, dans ses rapports 2022 et 2023, que le groupe de travail du conseil national de la refondation logement plaident pour un basculement de la politique publique d'une aide aux gestes vers une politique de rénovation globale. Celle-ci devrait être conditionnée à des résultats de performance environnementale préétablis et liée à un diagnostic *ex ante* précis, induisant un accompagnement par un professionnel.

Le débat entre experts s'articule aujourd'hui entre les promoteurs d'une évolution totale des aides publiques vers la rénovation globale et performante et les défenseurs d'un maintien des gestes, plus accessibles financièrement pour les ménages, et qui représentent encore un gisement d'économies d'émissions de gaz à effet de serre, s'agissant des moyens de chauffage notamment.

Le consensus se dégage en revanche sur la nécessité de réorienter largement les aides en faveur des rénovations globales par rapport à la situation actuelle. Dans ce contexte, le Gouvernement a annoncé le 12 juin 2023, dans le cadre du plan de décarbonation du bâtiment, une réforme de « MaPrimeRénov' » à compter de 2024. L'aide sera fondée sur deux piliers :

- le pilier « performance », qui concerne les rénovations globales, devrait se développer avec un objectif de 200 000 rénovations globales par an, reposant sur une aide proportionnelle à la performance énergétique, avec une obligation d'accompagnement par un professionnel et un gain minimal de deux sauts de classes de DPE ;
- le pilier « efficacité », destiné aux gestes, serait maintenu pour les ménages intermédiaires, modestes et très modestes qui ne vivent pas dans des passoires thermiques, intégrant donc l'obligation d'un diagnostic de performance thermique *ex ante*.

Ces annonces restent à concrétiser. La répartition des moyens entre les deux piliers permettra d'évaluer l'effort de réorientation en faveur des rénovations globales.

Le passage à l'échelle des rénovations globales, qui n'est aujourd'hui pas chiffré, générera en revanche une augmentation de la dépense publique. Le Gouvernement a ainsi accompagné la présentation de sa réforme du 12 juin 2023 de l'annonce d'une augmentation des moyens financiers affectés à « MaPrimeRénov' », qui passeraient à 4 Md€ en 2024. Le rapport de l'I4CE de 2022 a estimé entre + 14 et + 24 Md€, par rapport à 2021, le besoin d'investissements publics et privés supplémentaires nécessaires pour réaliser dans les parcs tertiaires et résidentiels des rénovations performantes, dans des proportions permettant de respecter la trajectoire environnementale 2050⁴³. Le rapport Pisany Ferry-Mahfouz de mai 2023 identifie, quant à lui, le secteur du logement comme le second secteur économique, après le bâtiment tertiaire, à nécessiter des investissements supplémentaires pour respecter la trajectoire environnementale, qu'il chiffre à 21 Md€ à échéance 2030⁴⁴.

Comme le soulignent la direction du budget et la direction générale du Trésor, l'optimisation des coûts unitaires des rénovations globales représente un enjeu essentiel pour assurer la soutenabilité, pour les finances publiques comme pour les ménages, de leur massification. Éviter que les paramètres des aides publiques ne créent un effet d'aubaine pour les fournisseurs représente à ce titre un point de vigilance.

2 - La question non résolue du financement du reste à charge des rénovations globales pour les ménages

a) La baisse des consommations n'est pas et ne sera peut-être pas suffisante pour financer le coût des rénovations.

Le lien entre travaux de rénovation énergétique et efficacité de la lutte contre la précarité énergétique n'est pas aujourd'hui directement établi⁴⁵. Pourtant, plusieurs travaux ont été menés pour étudier dans quelle mesure les économies d'énergies enregistrées par les ménages suite aux travaux pourraient participer au financement de la rénovation.

L'institut I4CE a développé en février 2022⁴⁶ un simulateur de rentabilité économique des rénovations, du point de vue des ménages. Les opérations sont estimées rentables si elles sont abordables (des voies de financement existent), profitables (le bénéfice est tangible, notamment sur les factures) et solvables (elles n'exposent pas au risque de surendettement). En

⁴³ I4CE Institute for climate economics *Panorama des financements climat* Edition 2022 : estimation de 19,9 Md€ d'investissement en faveur de la rénovation énergétique.

⁴⁴ Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, mai 2023.

⁴⁵ Seules peuvent être illustrées des tendances de long terme relatives à l'intensité énergétique finale du secteur résidentiel, entendue comme la consommation énergétique ramenée à la surface des logements habités. Elle a décru de 24 % en 20 ans, compte-tenu des meilleures performances dans le neuf et de la rénovation dans l'ancien.

⁴⁶ I4CE *Quelle aides publiques pour la rénovation énergétique des logements ? Un outil pour analyser la viabilité économique des projets de rénovation*, février 2022.

combinant cinq critères de viabilité⁴⁷, les simulations soulignent qu'avec l'ensemble des aides actuelles, les rénovations globales ne sont pas viables pour les ménages. Les aides directes couvrent 20 à 40 % des travaux. Même en cumulant un éco-prêt, les rénovations ont un temps de retour sur investissement de plus de dix ans. Seul le tiers des rénovations les moins coûteuses devient rentable sur 15 ans.

France Stratégie a développé des simulations de rentabilité, pour un opérateur économique ensemblier à qui les ménages rétrocéderaient la majeure partie des économies réalisées sur leur facture d'énergie, en échange de la prise en charge intégrale du financement des travaux de rénovation⁴⁸. L'étude conclut à une rentabilité potentielle pour cet acteur à partir de la vingtième année d'exploitation après les travaux, sur la base de 7,9 millions de logements rénovés en étiquette C. Mais la faisabilité d'un tel système est douteuse notamment du fait de la complexité de sa mise en œuvre. En effet, l'équilibre économique repose sur l'acceptation par les particuliers de rétribuer l'opérateur au-delà du coût de leur consommation énergétique sur l'ensemble de la période, quand bien même les travaux auraient été décidés par les propriétaires antérieurs de leur logement. L'appel à projets « ORENO - Opérateur-ensemblier », visant des offres complètes d'accompagnement des ménages susceptible de déclencher la massification de la rénovation, a néanmoins été lancé en juin 2023 dans le cadre de France 2030.

*b) Le secteur bancaire est aujourd'hui très peu mobilisé
pour financer le reste à charge des ménages*

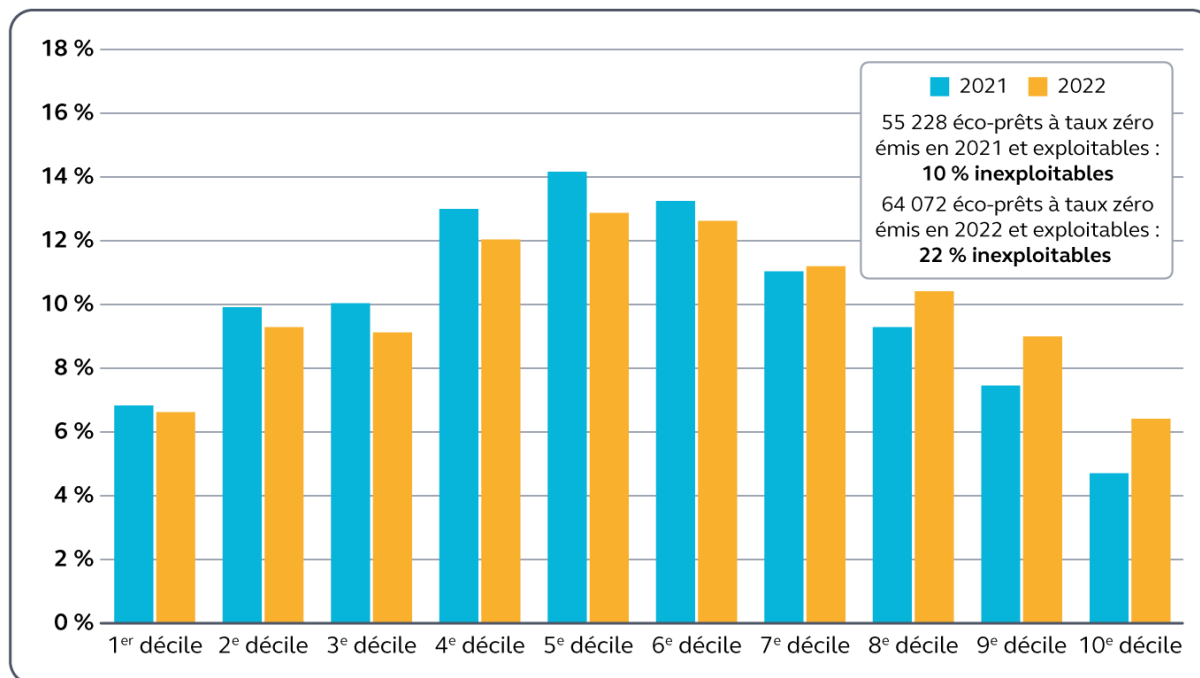
Les éco-prêts, conçus spécifiquement pour le financement de la rénovation énergétique, sont aujourd'hui encore peu utilisés. Le bilan des prêts émis en 2022, réalisé par la société de gestion des financements et de la garantie de l'accès social à la propriété (SGFAS), montre qu'ils ont augmenté de + 130 % par rapport à 2019, mais sur un volume modeste de 82 000 dossiers, représentant moins de 4,6 % des gestes aidés la même année par les aides publiques.

Avec un éco-prêt moyen de moins de 13 400 €, la durée d'endettement est de près de 10 ans ; elle passe à 17 années pour les prêts liés à la recherche de performance globale des rénovations portant sur un montant moyen de travaux de 50 000 €. Les ménages qui font appel aux prêts ne sont aujourd'hui pas les ménages très modestes. Les emprunteurs sont en effet concentrés sur les quatrième à septième déciles de revenus, laissant supposer que les ménages aux plus faibles revenus renoncent aux travaux s'ils ont un reste à charge significatif.

⁴⁷ Temps de retour sur investissement de moins de 10 ans, reste à charge pour les ménages modestes de moins de 10 000 €, économies d'énergie de la première années au moins égales aux mensualités du prêt, taux d'endettement inférieur à 5 %, valeur actuelle nette VAN positive à 15 ans.

⁴⁸ France Stratégie Quelle rentabilité économique pour les rénovations énergétique des logements ? décembre 2021.

Graphique n° 7 : bilan des éco-prêts émis en 2021 et 2022 par revenus des propriétaires occupants



Source : SGFGAS, juillet 2023

Sans perspective juridique stable, puisqu'il n'a été prolongé que jusqu'au 31 décembre 2023, et sans être diffusé massivement par l'ensemble des réseaux bancaires, l'éco-prêt finance une part très modeste des rénovations actuelles. Les montants des travaux financés sont moins élevés que le coût estimé des rénovations performantes à venir. Les durées de remboursement sont non négligeables, alors que les éco-prêts ne sont pas ciblés sur les ménages les plus modestes.

Différentes initiatives législatives récentes ont développé d'autres outils de financement spécifiques pour la rénovation énergétique, mais ils demeurent eux aussi peu utilisés.

Ainsi, la loi climat et résilience du 22 août 2021 a réactualisé le prêt avance mutation créé par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte en instituant le prêt avance rénovation. Il s'agit, pour les ménages modestes âgés, d'un instrument s'apparentant à un prêt hypothécaire. Ce crédit, garanti par l'État à hauteur de 75 % grâce au fonds de garantie pour la rénovation énergétique (FGRE), n'est à rembourser que lors de la vente du bien ou à la succession, permettant ainsi de créer une avance de trésorerie immédiate pour les travaux. Ce prêt, lui aussi très peu diffusé, n'a été utilisé que 42 fois en 2022.

Les sociétés de tiers financement représentent un dernier outil en faveur de la rénovation énergétique des logements. Il constitue toutefois davantage un outil technique à destination des collectivités territoriales, instituant un « tiers de confiance » pour les ménages, plutôt qu'une source de financement. Sept sociétés de tiers financement ont été mises en place à l'initiative de régions et

de métropoles⁴⁹. Les résultats demeurent encore très modestes, avec 8 800 audits énergétiques ou études de conception menées en 2021 et une émission cumulée de 13,7 M€ de prêts.

La mobilisation du secteur bancaire dans le financement de la rénovation énergétique des logements et les leviers dont dispose l'État pour assurer la diffusion effective des outils existants restent à développer. Les annonces gouvernementales de juin 2023 en faveur de la rénovation globale et performante n'intègrent pas, à ce stade, de volet consacré au financement. La mise sous tension du secteur bancaire pour participer au financement des investissements de rénovation annoncés à échéance 2030 ou 2050 demeure ainsi un champ à investir.

3 - La filière professionnelle doit entamer une mutation substantielle pour répondre à l'effort de rénovation

L'accélération des rénovations globales nécessaire pour répondre aux enjeux environnementaux présuppose une capacité de la filière du bâtiment et travaux publics (BTP) à répondre à la demande. Les inquiétudes de la filière devant la décélération des constructions neuves pourraient être compensées par une réorientation significative vers les rénovations globales. La direction générale des entreprises précise que des passerelles entre ces deux pans du secteur du BTP pourraient permettre notamment une réorientation des effectifs de gros-œuvre. Cette évolution devrait néanmoins prendre en compte les caractéristiques du secteur et ses performances pour répondre, quantitativement et qualitativement, aux rénovations actuelles.

Selon l'Ademe⁵⁰, le segment « amélioration de la performance énergétique du résidentiel et énergies renouvelable » représentait en 2020 180 000 emplois et un chiffre d'affaire de 25,6 Md€, soit 17 % du secteur du BTP. Selon la direction générale des entreprises, 643 000 établissements sur les 760 000 du BTP auraient potentiellement eu une activité de rénovation énergétique en 2019. Il s'agit essentiellement de très petites entreprises, et cette segmentation du secteur limite l'innovation : les efforts en recherche et développement représentent 0,07 % du chiffre d'affaires du BTP, contre 2,3 % dans l'industrie hors énergie⁵¹. Le secteur a enfin connu une baisse de sa productivité d'environ 1 % depuis le début des années 2000.

Le BTP rencontre aussi d'importantes difficultés à recruter. En 2021, il était le deuxième secteur en termes d'emplois vacants et la part du travail informel y était de 8 % en 2019, contre 5 % en moyenne pour l'ensemble des secteurs⁵². France Stratégie et la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) estiment à 200 000 le nombre d'emplois supplémentaires nécessaires à horizon 2030.

L'effet levier des dispositifs d'aide publique est très important pour les entreprises. L'Ademe souligne qu'entre 2018 et 2020, le marché total du secteur du bâtiment résidentiel a perdu 16 % de ses emplois, du fait de la crise sanitaire, mais aussi des évolutions du dispositif d'aides (chute de 50 % des emplois, soit 28 000 emplois dans le secteur du remplacement des ouvertures/fenêtres, désormais moins aidé). Dans le même temps, les filières en énergies renouvelables en rénovation bâtie (appareils de chauffage au bois, pompes à chaleur aérothermiques et géothermiques), ciblés par « MaPrimeRénov' », ont créé 13 500 emplois.

⁴⁹ Les régions Centre-Val de Loire, Grand Est, Hauts-de-France, Île-de-France et Occitanie ainsi que Bordeaux Métropole ont mis en place une société.

⁵⁰ Ademe, *Marchés et emplois concourant à la transition énergétique. Situation 2018-2020*, septembre 2022.

⁵¹ Ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur, estimations 2020.

⁵² France Stratégie et le Conseil d'orientation pour l'emploi, en 2019.

Les ministères de la transition écologique et de la cohésion des territoires et de la transition énergétique rappellent que les besoins en emploi et en compétences du secteur, qui font l'objet de nombreux travaux, de France Stratégie, de l'Ademe ou de l'Alliance Ville Durable dans le cadre du projet Build Up Skills 2, ne donnent pas aujourd'hui lieu à des consensus. Reste que l'accélération attendue des volumes des rénovations globales peut représenter un choc de demande pour la filière. L'Ademe estime, en 2023, qu'un groupement d'artisans, à productivité actuelle, serait en mesure de réaliser sept à huit rénovations globales et performantes par an. D'un point de vue mathématique, résorber les seules 5,2 millions de résidences principales qualifiées de passoires thermiques d'ici 2030 nécessiterait la mobilisation de 81 250 groupements à temps plein et de 975 000 salariés⁵³. Assurer le passage à l'échelle des rénovations globales dans ces délais nécessiterait, au-delà d'une arrivée massive d'emplois dans ce sous-secteur, une augmentation de sa productivité, avec les processus de regroupements entre entreprises afférents, comme souligné lors des dernières assises du BTP.

À ces besoins quantitatifs s'ajoutent des enjeux qualitatifs. La fraude et les malfaçons ont été constatées dans le cadre de la mise en œuvre des dispositifs d'aides⁵⁴ et constituent un frein réel à l'engagement dans une dynamique de travaux. Or, le système de certification RGE imposé aux professionnels et qui conditionne l'ensemble des aides publiques, censé à la fois garantir la qualité et inciter le secteur à se former, n'est en rien satisfaisant (cf. annexe n° 9).

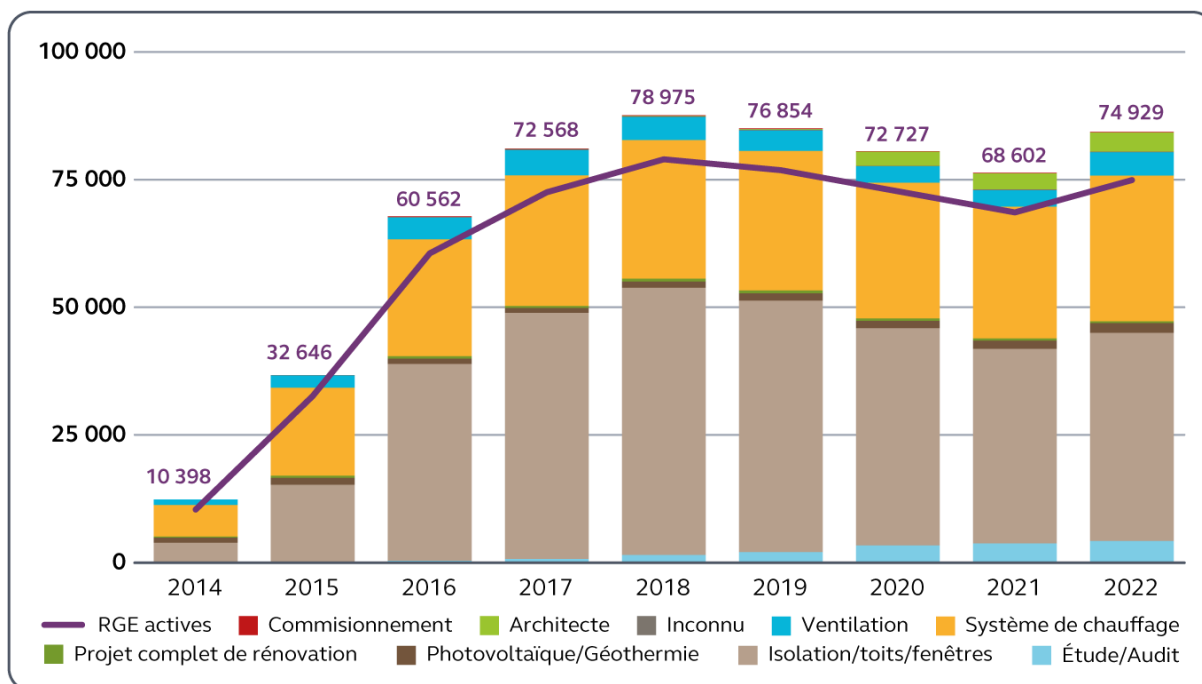
Il est tout à la fois critiqué par les fédérations professionnelles pour sa lourdeur, qui expliquerait l'absence d'augmentation du nombre d'entreprises certifiées, et par les associations de consommateurs pour son manque d'ambition en matière de compétences attendues. De fait, le label RGE ne joue pas aujourd'hui son rôle de label de confiance, dans la mesure où 66 % des infractions constatées par la DGCCRF en 2020 sur le secteur proviennent d'entreprises RGE.

Le nombre d'entreprises RGE est globalement stable depuis 2017, autour de 70 000 entreprises. La Cour ne peut se prononcer sur l'adéquation de ce nombre au volume de rénovations engagées sur la période passée. Elle n'a pas observé, en croisant les données « MaPrimeRénov' » et le label RGE, de goulot d'étranglement qui se traduirait par un allongement des délais de réalisation des chantiers, du fait d'un trop petit nombre d'entreprises agréées. Toutefois, ces données sont trop agrégées pour être concluantes et nécessiteraient une évaluation locale (cf. annexe n° 9).

En revanche, la stabilité du nombre global d'entreprises RGE masque des tendances qui suivent les inflexions des aides publiques : baisse depuis 2016 de 22 % des entreprises labellisées au titre des fenêtres/isolations/toitures, augmentation des architectes/audit/commissionnement en fin de période pour atteindre 16 % des entreprises labellisées en 2022. Ces évolutions laissent penser que les entreprises, en ne renouvelant pas leur agrément, ne voient pas dans le label RGE un moyen d'attester, dans la durée, de leurs compétences, mais un simple moyen d'accéder à un marché solvabilisé par les aides publiques, qui lui-même évolue dans le temps.

⁵³ À raison de trois salariés par entreprises et quatre entreprises par groupement, estimations Cour des comptes.

⁵⁴ 11 900 plaintes enregistrées en 2022 sur le site de la direction générale de la répression des fraudes (DGCCRF, signalconso.gouv.fr).

Graphique n° 8 : évolution du nombre d'entreprises labellisées RGE

Source : Cour des comptes, selon données Ademe

Le faible nombre de nouvelles labellisations demandées par les entreprises depuis 2021 et la quasi-inexistence d'entreprises ayant demandé le label RGE « rénovation globale » (336 entreprises labellisées) inquiètent quant à la préparation de la filière à répondre à une demande accrue en matière de rénovation globale, d'autant plus que les entreprises ne demandent pas plus de labels pour plusieurs gestes, qui témoigneraient d'une polyvalence renforcée. Un projet de rénovation globale implique aujourd'hui essentiellement de regrouper des entreprises de corps d'état différents, dont chacune doit être labellisée pour la partie qui la concerne.

Ce sujet ne semble pas être à proprement parler une priorité de politique publique. L'annonce à l'automne 2022 de la décision de porter le nombre d'entreprises labellisées RGE à 250 000 en 2028 ne semble pas reposer sur une analyse documentée par les administrations rencontrées par la Cour. Elles ne sont en effet pas en capacité d'attester du bien-fondé de l'objectif ni d'identifier les acteurs responsables du plan d'action à déployer pour l'atteindre.

En toute hypothèse, la question de la garantie de la qualité des travaux de rénovation énergétique est plus large que la seule question du nombre d'entreprises labellisées RGE. Comme le rappellent les ministères de la transition écologique et de la cohésion des territoires et de la transition énergétique, ce label ne peut pas jouer le rôle d'attestation de qualité des entreprises pour les domaines de travaux ne faisant pas l'objet d'aides publiques. Les ministères rappellent que ce label constitue essentiellement, pour les professionnels, un moyen d'accès au marché des aides, selon le principe de l'éco-fonctionnalité et ne saurait être confondu avec un label de qualité globale, d'où l'absence de renouvellement lorsque les gestes cessent d'être aidés.

L'absence d'objectif de performance prédéfinie de « MaPrimeRénov' » n'incite pas non plus à la qualité. La quasi-absence d'accompagnement des ménages dans leur rôle de maître d'ouvrage, même pour des travaux simples, constitue un frein. Les initiatives du réseau France

Rénov' et la création de « Mon Accompagnateur Rénov' » cherchent à y remédier (cf. *infra*, dans le chapitre II, le point II.B.1).

Le passage à des rénovations plus complexes pose aussi la question du recours à des maîtres d'œuvre. La maîtrise d'œuvre est aujourd'hui absente du dispositif des aides publiques à la rénovation des logements. Or les architectes, depuis 1977, représentent une profession réglementée, soumise à une responsabilité de conception et à un système assurantiel associé. Recourir à ces acteurs, notamment pour les rénovations globales, pourrait renouveler l'approche d'un système de qualité aujourd'hui uniquement fondé sur une certification, geste par geste, des entreprises.

Enfin, au niveau des entreprises, d'autres systèmes visant à attester de la conformité des travaux, mis en place notamment quand les risques à la personne, liés aux installations électriques et de gaz l'exigent⁵⁵, peuvent être source d'inspiration pour améliorer l'organisation du contrôle de qualité en matière de rénovation énergétique, où les malfaçons sont régulièrement soulevées par les médias et où les dispositifs anti-fraude s'accumulent sans coordination.

Enfin, la question des compétences des salariés du secteur est un sujet structurant qui dépasse, dans son périmètre comme dans son ambition, la seule démarche de labellisation RGE. La direction générale des entreprises signale des initiatives en cours, comme l'élaboration d'un engagement de développement de l'emploi et des compétences (EDEC) propre à la rénovation énergétique et l'intensification de la formation initiale par l'opérateur de compétences (OPCO) Constructys. Elle n'en précise néanmoins pas les ambitions. France Stratégie s'est vu confier par cinq ministres l'organisation de sa conférence annuelle des métiers et des compétences de l'automne 2023 sur le cas d'usage de la rénovation énergétique des bâtiments. Il n'est pas encore certain que l'exercice débouche sur des initiatives concrètes.

Le secrétariat général à la planification écologique pourrait coordonner l'ensemble des actions nécessaires pour aboutir à une filière structurée et performante, qui dépendent tant du secteur de l'économie et des finances que de la formation professionnelle ou de la transition écologique.

⁵⁵ Une installation au gaz nécessite la production d'un certificat de conformité visé par un bureau de contrôle extérieur ou édité, *via* un auto-contrôle, par un professionnel agréé « professionnel du gaz ». Il est contrôlé au moins une fois par an ou toutes les 25 installations, fréquence qui augmente avec le nombre d'employés.

CONCLUSION

Les objectifs environnementaux de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et de la SNBC sont devenus prioritaires pour la politique de rénovation des logements. Ils visent à faire muter l'ensemble du parc pour le rendre performant et impliquent donc la mise en œuvre d'outils destinés à rénover en masse les logements.

Pour le parc privé, l'État a choisi de soutenir les propriétaires par le double système des CEE et de « MaPrimeRénov' », qui ont été conçus pour des travaux simples, faciles à mettre en œuvre et peu onéreux. La montée en puissance de « MaPrimeRénov' » depuis 2020, dans un contexte sanitaire peu propice à la réalisation de travaux chez les particuliers, a répondu à ses objectifs : grâce à des efforts de communication importants et pour un coût annuel moyen de 2,6 Md€ en 2021 et 2022, elle a permis le déclenchement d'environ 700 000 gestes de rénovation par an, plutôt chez des ménages modestes et très modestes. Le choix de cibler les travaux relatifs à la transformation des modes de chauffage se révèle par ailleurs efficace en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, conformément à l'objectif de décarbonation du secteur résidentiel.

En revanche, ce système d'aide par gestes, sans ambition énergétique prédéfinie et sans accompagnement spécifique pour s'assurer de la qualité des démarches engagées, n'est pas assez efficace pour atteindre les objectifs environnementaux. Il n'est pas conçu ni calibré pour la résorption annoncée des passoires thermiques à échéance 2028. Il ne permettra pas non plus de répondre aux objectifs de la stratégie française pour l'énergie et le climat (SFEC) attendue en 2023, dont l'ambition nécessite de passer d'une logique de gestes à une logique de rénovations globales, plus performantes. Les annonces de réorientation de « MaPrimeRénov' » en faveur des rénovations globales faites en juin 2023 restent à préciser. Surtout, ces dernières auront une efficacité limitée si elles ne s'accompagnent pas de la mobilisation d'autres outils de politique publique, tels la mise sous tension du système de financement privé et l'accélération des efforts pour structurer la filière du bâtiment de manière à la rendre apte à répondre quantitativement et qualitativement à la demande. Ce sont aujourd'hui des enjeux forts et nécessaires pour accompagner la rénovation énergétique des logements.

Chapitre II

L'adaptation des logements au vieillissement : un besoin attaché aux personnes, satisfait par une subvention inspirée de « MaPrimeRénov' »

L'adaptation des logements au vieillissement vise, à compter du 1^{er} janvier 2024, l'aménagement de 680 000 logements à horizon de dix ans, sans que cet objectif ne soit véritablement argumenté ou documenté. La problématique de la prévention de la dépendance, qui soulève depuis le début des années 2010 de nombreuses interrogations et publications⁵⁶, n'en demeure pas moins une « politique publique introuvable⁵⁷ ».

Dans ce contexte, le Gouvernement a annoncé la mise en place d'un dispositif public unique, intitulé « MaPrimeAdapt' », dont la mise en œuvre est programmée au 1^{er} janvier 2024. Par sa dénomination, son souci de simplification et d'unification des aides publiques comme par sa volonté de voir croître le nombre de logements adaptés, ce dispositif semble reprendre les principes et modalités de mise en œuvre de « MaPrimeRénov' ».

Pourtant, les réalités et les logiques d'action publique qui en découlent sont incomparables. Les enjeux liés au vieillissement relèvent, comme la transition énergétique, d'une forme d'urgence. Mais les réponses comme leur ampleur sont dissemblables (I). Le dispositif « MaPrimeAdapt' » vise un accroissement du nombre de logements adaptés au vieillissement, mais ne saurait répondre aux questions plus larges, liées aux évolutions humaines, aux accidents de la vie, au parcours résidentiel et au cadre de vie des personnes au travers des âges.

⁵⁶ Voir le rapport commun sur *l'adaptation du logement à l'autonomie des personnes âgées* produit, par l'Anah et la Cnav, à la demande de la ministre de l'égalité des territoires et du logement ainsi que de la ministre déléguée aux personnes âgées et à l'autonomie, le 11 décembre 2013, ainsi que le rapport intitulé *l'adaptation de la société au vieillissement de sa population : année zéro*, remis par Luc Broussy à la ministre déléguée aux personnes âgées et à l'autonomie en janvier 2013.

⁵⁷ Rapport d'information, session ordinaire 2020-2021 n° 453 du 17 mars 2021, sur *la prévention de la perte d'autonomie*, déposé par les sénateurs Bernard Bonne et Michelle Meunier.

Il n'en demeure pas moins que la volonté d'une politique de subvention et d'un accompagnement renforcé des publics modestes pour inciter aux travaux sont des points communs des deux dispositifs (II).

I - Un besoin grandissant d'adaptation des logements qui ne nécessite pas une intervention massive

Le programme « MaPrimeAdapt' » ne repose, à ce jour, sur aucun texte législatif ou réglementaire. D'après les annonces du Président de la République et du Gouvernement, ce dispositif répond à des enjeux démographiques, humains et économiques majeurs (A). L'élaboration de ce nouveau programme, qui serait confié à l'Anah, n'en est aujourd'hui qu'au stade de travaux préparatoires à la décision. Dans ce contexte, des incertitudes, des écueils et des carences demeurent en l'absence d'une présentation d'ensemble (B).

A - L'adaptation des logements au vieillissement constitue un enjeu démographique et économique

1 - Une évolution démographique majeure aux impacts quantitatifs mesurés sur le besoin de logements adaptés

Aujourd'hui, un peu moins d'un million des logements serait adapté au vieillissement et à l'autonomie des personnes à domicile, alors que les projections démographiques prévoient une augmentation de 49 % des personnes âgées de 75 à 84 ans d'ici 2030 : leur nombre devrait passer de 4,1 millions en 2020 à 6,1 millions cette année-là et pourrait atteindre 7,2 millions en 2050⁵⁸.

Au plan sociétal, plus de 85 % des personnes interrogées disent souhaiter vieillir à domicile, ce qui est effectivement aujourd'hui le cas pour 88 % des personnes de plus de 85 ans.

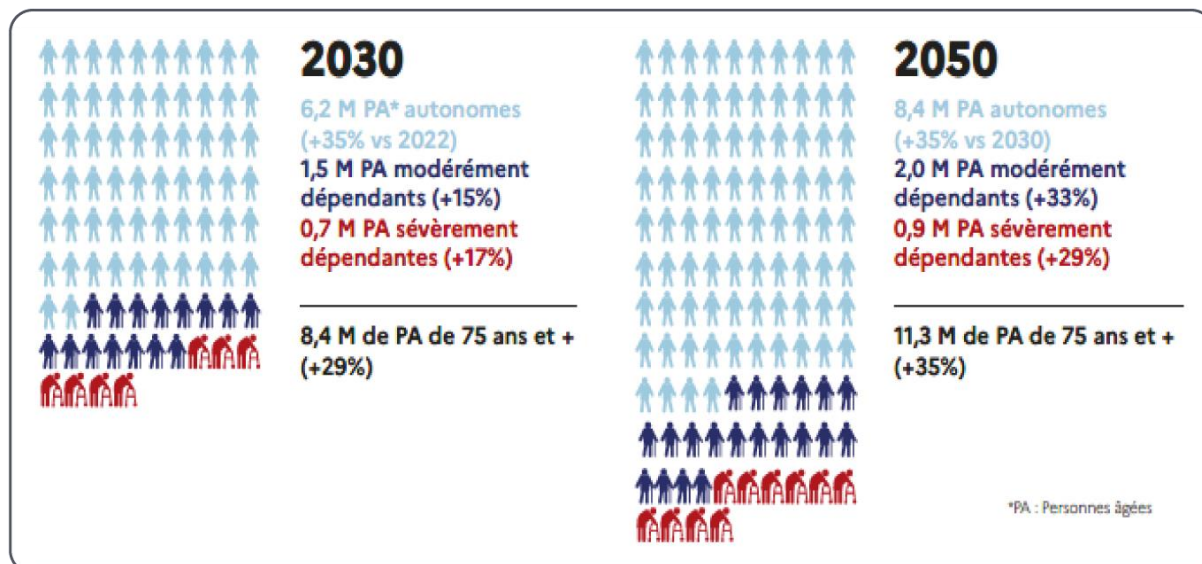
Il n'en demeure pas moins que, malgré ce pourcentage élevé, la France est le pays européen où les personnes âgées vivent le plus en institutions (Ehpad principalement), où 600 000 personnes sont accueillies⁵⁹.

Ce constat pose la question de la capacité du parc de logements à répondre aux réalités de l'autonomie physique des occupants, alors que la dépendance pourrait augmenter de façon soutenue à horizon 2030 et 2050.

⁵⁸ Rapport interministériel sur l'adaptation des logements, des villes, des mobilités et des territoires à la transition démographique, *Nous vieillirons ensemble, 80 propositions pour un nouveau pacte de génération*, par Luc Broussy, mai 2021.

⁵⁹ Les Ehpad accueillent aussi des personnes indépendamment de leur âge, notamment victimes de pathologies telles que la maladie d'Alzheimer.

Graphique n° 9 : évolution prospective du nombre de personnes âgées en perte d'autonomie ou en situation de dépendance



Source : « Quand les babyboomers auront 85 ans » par le Haut-commissariat au plan et le think tank Matières grises, selon données Drees, janvier 2023

Le graphique n° 9 éclaire deux phénomènes. Le premier est que le nombre de personnes âgées en perte d'autonomie n'augmente pas au même rythme que celui des personnes âgées. Dès lors, l'adaptation des logements des personnes âgées pourrait permettre d'absorber en grande partie l'évolution du flux d'ici 2030. Néanmoins, l'autre phénomène réside dans la croissance des demandes d'adaptation préventives des logements au regard de l'augmentation du nombre de personnes âgées.

La prise en compte de cet enjeu nécessite l'adaptation du stock de logements aujourd'hui occupés par les personnes âgées en perte d'autonomie et/ou la construction de parcours résidentiels. Le volume des logements concernés n'est en rien comparable avec celui de la rénovation énergétique.

2 - Vieillir chez soi : des conséquences économiques et une croissance des dépenses publiques non négligeables

Le vieillissement à domicile, lorsque la dépendance s'installe, nécessite un accompagnement personnel plus ou moins renforcé. Les niveaux de dépendance des personnes âgées sont aujourd'hui échelonnés selon des groupes iso-ressources (GIR) numérotés de 1 à 6. Le niveau 1 regroupe les cas les plus sévères et les niveaux 5 et 6 concernent des personnes considérées comme autonomes mais ayant besoin d'un soutien ponctuel. Les personnes classées dans les GIR 5 et 6 ne perçoivent pas l'aide personnalisée à l'autonomie (APA, cf. l'annexe n° 10).

Dans une note de novembre 2021, le Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) a procédé à une comparaison des coûts de prise en charge d'une personne en perte d'autonomie selon le lieu de vie.

Tableau n° 3 : comparatif des coûts de prise en charge entre domicile et Ehpad

En €/mois	GIR 1		GIR 2		GIR 3		GIR 4	
	dom	EHPAD*	dom	EHPAD	dom	EHPAD	dom	EHPAD
Dépense totale	2976	3177	2054	2945	1681	2470	663	2143
Dépense publique	2895	2142	1987	1924	1618	1450	626	1123
Dépense privée	81	1035	67	1021	63	1020	37	1020

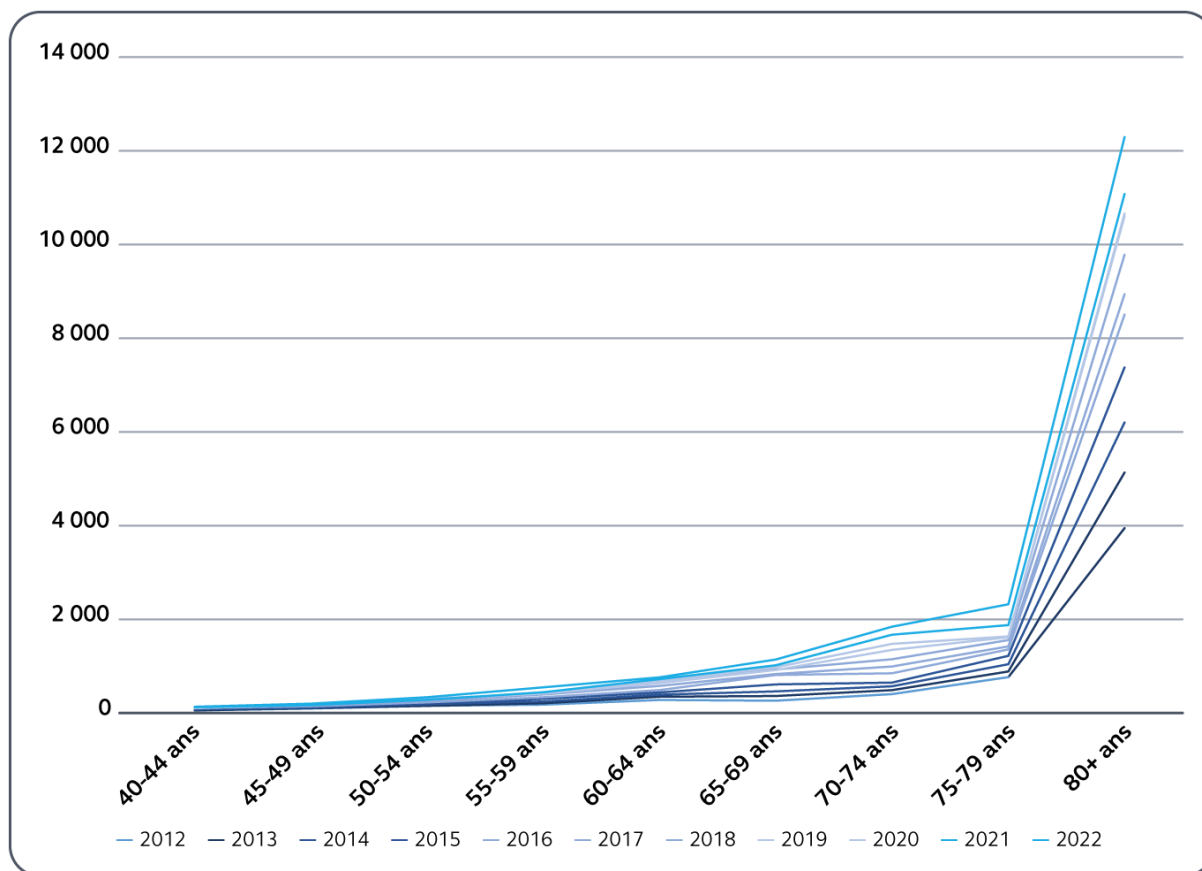
Source : note HCFEA de novembre 2021. L'étude est menée pour des personnes qui perçoivent 1 300€ par mois.
 * établissement habilité à l'aide sociale ; l'ASH est récupérée totalement sur succession.

Cette analyse montre que, dans les cas les moins lourds, le vieillissement à domicile est moins onéreux, y compris en matière de dépense publique, que le placement en institution. Ces résultats doivent toutefois être relativisés car ils se fondent sur les plafonds de prise en charge, sans compter notamment les dépassements financiers, les besoins complémentaires ou supplémentaires non retenus dans les aides individuelles ainsi que l'apport peu ou mal évalué des aidants familiaux.

Au-delà, le vieillissement à domicile comporte des risques de santé publique, principalement liés aux chutes donnant lieu à hospitalisation, voire à des invalidités temporaires ou définitives ou à un décès pour 10 000 personnes de plus de 65 ans par an. Lorsqu'elles se produisent à domicile, les chutes sont à 20 % constatées dans la chambre, à 14 % dans le salon et à près de 12 % dans le bloc salle de bain et sanitaires⁶⁰.

⁶⁰ Enquête « Chupadom » pour Santé Publique France, 2018.

Graphique n° 10 : chutes à domicile selon l'âge



Source : Cour des comptes selon données du système national des données de santé

Les chutes représenteraient 1,5 % des dépenses de santé, soit un peu plus de 3,1 Md€ par an, et 65 % de cette dépense seraient liés aux chutes des personnes de plus de 75 ans⁶¹.

Ces éléments incitent à une meilleure adaptation des logements afin de tenir compte du confort des personnes âgées, de prévenir et de réduire le nombre des chutes comme de favoriser le travail des aidants.

⁶¹ Dossier d'instruction de « MaPrimeAdapt' », direction interministérielle de la transformation publique, 19 janvier 2023.

B - Mieux estimer les besoins à satisfaire par « MaPrimeAdapt' » et intégrer le dispositif dans une politique d'ensemble

1 - Les objectifs annoncés pourraient ne pas couvrir le besoin existant

Les travaux préparatoires connus sur la mise en place de « MaPrimeAdapt' » prévoient la concentration des aides en faveur des ménages modestes et visent l'adaptation de 680 000 logements sur dix ans.

Aujourd'hui, 74 % des seniors sont propriétaires de leur logement, et 13 % vivent dans le parc social. Cette proportion devrait augmenter à l'avenir, puisque 54 % des locataires du parc social actuel ont plus de 50 ans.

L'Anah réserve aujourd'hui ses aides aux propriétaires modestes et très modestes et la Cnav aux ménages selon leur niveau de ressources dans le cadre d'une grille actualisée annuellement. Plus de 55 % des ménages aidés aujourd'hui vivent en dessous du seuil de pauvreté.

Le décompte exact de logements adaptés aujourd'hui ne peut être établi précisément au regard du cumul des aides pour un même logement d'une part, et aux travaux effectués sans aides d'autre part.

Dans le cadre d'une étude sur l'adaptation des logements au vieillissement⁶², le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) a déterminé que près de 500 000 ménages relevaient d'une priorité 1 et 1 500 000 d'une priorité 2. La détermination de la priorité 1 repose sur les croisements de deux données : des données sociales (le ménage compte au moins une personne de plus de 60 ans, sous plafond de ressources Anah et Cnav notamment) d'une part et des données liées au logement d'autre part (logements sans douche ni toilettes à l'intérieur et/ou sans électricité et/ou assorti d'un classement cadastral 7 « médiocre » ou 8 « très médiocre »).

Le Cerema relève que 92 % de ces 500 000 ménages classés en priorité 1 sont des propriétaires occupants. Ces éléments suggèrent que l'enjeu de l'adaptation des logements au vieillissement nécessitera dans les années à venir un financement public fléchi vers ces derniers.

En réponse, « MaPrimeAdapt' » prévoit de faciliter les travaux nécessaires et donc d'accroître le nombre de logements adaptés au vieillissement de la population. L'objectif consistant à adapter 68 000 logements par an en moyenne est affiché alors que 50 900 dossiers avaient été financés en 2021 par l'Anah et la Cnav, auxquels il conviendrait d'ajouter ceux des ménages ayant été éligibles au crédit d'impôt ou aux aides d'Action logement. Il en ressort que « MaPrimeAdapt' » ne prévoit pas d'augmentation massive du nombre de logements à adapter.

Cette estimation chiffrée intègre le fait que tous les logements ne sont pas adaptables et que les constructions neuves, notamment dans le logement social, intègrent désormais ces nécessités d'adaptation. Elle pourrait toutefois demeurer insuffisante au regard du stock de logements à adapter prioritairement dès aujourd'hui et de l'augmentation des besoins attendus demain.

⁶² Études de mai et juin 2021 et février 2022 à la demande du ministère chargé du logement.

2 - Des enjeux liés au réchauffement climatique à prendre en compte

Selon Santé publique France, des facteurs physiologiques (âge, pathologies chroniques, perte d'autonomie, etc.) ou individuels et sociaux, telle qu'une situation de précarité, conduisent à une vulnérabilité accrue face à la chaleur. S'agissant des personnes âgées en particulier, les canicules de l'été 2022 ont suscité, dans les départements concernés, une hausse de 20,2 % des décès chez les plus de 75 ans, contre 16,7 % pour l'ensemble de la population⁶³. Plus de la moitié des passages aux urgences et 29 % des appels passés à SOS Médecins, enregistrés pour l'indicateur iCanicule, ont concerné cette tranche d'âge. Or, selon l'étude de l'Insee, 16 % des personnes de 75 ans ou plus, soit 880 000 personnes, résident dans les territoires qui seront les plus exposés, proportion légèrement supérieure à la moyenne nationale. Toutefois, 23 % de cette classe d'âge réside sur les littoraux, possiblement moins concernés par les anomalies de chaleur.

Les solutions pour limiter en été la hausse des températures à l'intérieur des logements reposent en premier lieu sur l'isolation et la ventilation. Pour les constructions neuves, une partie de ces solutions figure dans la réglementation existante. Pour le bâti existant, les techniques et le coût des mesures d'isolation et ventilation sont connus et pris en compte dans le cadre des dispositifs d'aide à la rénovation thermique. D'autres solutions existent mais leurs coûts peuvent ne pas les rendre accessibles en l'absence de soutien public. Ce sont notamment les dispositifs de protection solaire (stores, brise-soleil dont les coûts atteignent plusieurs centaines d'euros par m²), la végétalisation des murs et des toitures ou, plus coûteuses et complexes, les solutions reposant sur la géothermie.

Ces dispositifs, s'ils étaient pris en compte, pourraient faire l'objet d'une aide commune « MaPrimeRénov' » et « MaPrimeAdapt' ».

L'Anah indique à cet égard prévoir de proposer en décembre 2023, à son conseil d'administration, l'inclusion des travaux de confort d'été dans les dispositifs relevant de sa compétence (dont « MaPrimeAdapt' », « MaPrimeRénov' Sérénité », « MaPrimeRénov' Copropriété ») à l'exclusion de « MaPrimeRénov' » par gestes, dont l'évolution du périmètre nécessite un texte réglementaire. Les ministères de la transition écologique et de la cohésion des territoires et de la transition énergétique soulignent qu'ils étudient eux aussi l'opportunité de soutenir, à compter de 2024, *via* les aides à la rénovation énergétique, l'intégration de protections solaires extérieures en métropole, comme c'est déjà le cas en outre-mer. L'examen du projet de loi de finances pour 2024 permettra de voir si ces intentions se concrétisent.

3 - La nécessité d'une politique d'ensemble

Alors que « MaPrimeAdapt' » va accroître les demandes d'aide publique pour permettre aux ménages modestes d'équiper leur domicile afin de faire face aux risques de la perte d'autonomie, plusieurs situations complexes méritent d'être soulignées.

D'une part, du fait de leur agencement ou de leur exigüité, certains logements ne pourront pas faire l'objet d'une adaptation.

D'autre part, une problématique spécifique portera sur l'accessibilité des logements pour les plus de 32 % de seniors résidant dans le parc privé qui vivent dans des immeubles sans

⁶³ Santé publique France, Bulletin de santé publique. Canicule et santé. Été 2022.

ascenseur. Même s'ils peuvent percevoir les aides pour l'adaptation de leur logement, ils ne sont en rien assurés de bénéficier par ailleurs d'une adaptation de l'accessibilité de ce même logement. Ces situations soulèvent la question d'une aide spécifique pour les copropriétés.

À ce jour aucun dispositif de suivi individualisé n'est prévu dans « MaPrimeAdapt' » pour faire suite aux refus de subvention liés à l'impossibilité d'adaptation, ni pour prendre en charge les personnes âgées concernées dans un éventuel parcours résidentiel.

Dans cette perspective de parcours résidentiel, l'habitat groupé constitue le volet le plus fragile de la politique d'adaptation de l'habitat au vieillissement de la population. Alors que le secteur privé semble s'impliquer très fortement pour bâtir une offre destinée aux classes supérieures et moyennes, au travers des résidences sénior, les dispositifs d'habitat inclusif⁶⁴ peinent à trouver leur place parmi les solutions proposées. Les résidences autonomie⁶⁵, qui accueilleraient aujourd'hui 108 000 personnes dans 2 000 unités, pourraient répondre aux besoins des ménages plus modestes, sous réserve d'être modernisées et de voir leurs services renforcés comme l'a préconisé le rapport précité *Quand les babyboomers auront 85 ans*. Des opérations d'investissement sont certes réalisées, notamment par la Cnav qui a financé des travaux, depuis 2014, dans 873 résidences représentant 30 000 logements, pour un montant total cumulé de 130 M€. Cependant cet effort ne répond que pour partie aux besoins estimés.

L'enjeu d'une politique intégrant les parcours résidentiels est complémentaire à celle visant l'adaptation des logements. Il reste peu abordé aujourd'hui. C'est pourtant un sujet essentiel dès lors que l'envie de vieillir chez soi est très majoritairement exprimée par la population. Dans ce cadre, la notion du « chez soi » ne pourra se résumer au domicile principal occupé antérieurement à la survenance d'une perte d'autonomie.

Un enjeu de renforcement des actions en direction de l'habitat social

L'Union sociale pour l'habitat (USH) a signé avec l'État une convention⁶⁶ pour l'adaptation du parc à la perte d'autonomie. Une étude récente⁶⁷ relève néanmoins que l'adaptation du logement social au vieillissement « *ne serait pas au rendez-vous* », citant un bailleur d'Île-de-France détenant 40 000 logements et estimant à 5 % les logements adaptés. Ce pourcentage s'approche, en restant inférieur, de celui du parc privé, qui oscille entre 6 % et 7 %. La concentration de l'habitat social dans les mains de quelques bailleurs devrait permettre d'atteindre plus facilement de meilleurs résultats. Au-delà, plus de 44 % des séniors locataires du parc social vivent dans des immeubles sans ascenseur. *A contrario*, il convient néanmoins de rappeler que 70 % des résidences adaptées construites entre 1966 et 1986 l'ont été par des bailleurs sociaux.

En conclusion, le vieillissement à domicile ne saurait se résumer à l'aménagement interne de chaque résidence principale si l'environnement du logement ne permet pas réellement de poursuivre une vie en autonomie, même réduite. De même, il semble illusoire d'engager une politique d'adaptation des logements au vieillissement sans développer une politique autour des grands enjeux de l'urbanisme adapté et des mobilités.

⁶⁴ Dit habitat API dans la loi Elan et qui vise de petites unités de huit à 16 places.

⁶⁵ Nouvelle appellation des foyers logement depuis la loi adaptation de la société au vieillissement de 2015.

⁶⁶ Convention au titre de l'adaptation des logements et du cadre de vie du parc social à la perte d'autonomie des résidents liée au vieillissement et au handicap, février 2017.

⁶⁷ Fondation Jean Jaurès, *Vieillir dans le logement social*, 3 mai 2023.

II - Un dispositif de subvention et de simplification inspiré des aides à la rénovation énergétique

La proximité des intitulés des deux aides « MaPrimeRénov' » et « MaPrimeAdapt' » et leur gestion commune par l'Anah contribuent à institutionnaliser des dispositifs d'incitation aux travaux par la subvention avec un accompagnement renforcé des bénéficiaires.

A - Une volonté d'incitation aux travaux par une subvention unique

Depuis 2021 et la mise en œuvre de « MaPrimeRénov' », l'État a fait le choix de mettre en œuvre une subvention unifiée pour la rénovation des logements. Cette démarche serait transposée pour l'adaptation des logements au vieillissement.

1 - « MaPrimeRénov' » : un regroupement d'aides qui n'a pas complètement simplifié le paysage

Bien que le dispositif « MaPrimeRénov' » ait entraîné la disparition du CITE et l'homogénéisation, en matière de communication, des programmes de l'Anah, il n'a pas radicalement simplifié le panorama des dispositifs de soutien public à la transition énergétique des logements.

Différents dispositifs et programmes subsistent en effet, soit parce que leur périmètre est plus large que la seule rénovation des logements, soit parce qu'ils ne dépendent pas directement du financement de l'État. Les principaux sont :

- la TVA à taux réduit de 5,5 %, qui s'applique aux équipements mais aussi aux travaux connexes à leur installation. Le nombre de personnes ou de logements bénéficiaires de cette mesure n'est pas connu, mais plus de 310 000 entreprises ont déclaré à ce titre des travaux pour un montant de 1,7 Md€ en 2021 ;
- le dispositif des certificats d'économie d'énergie (CEE), créé par les articles 14 à 17 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, dont le périmètre est plus large que le seul secteur du bâtiment. Les CEE ne relèvent pas des aides publiques dans la mesure où il ne s'agit pas de dépenses budgétaires mais de dépenses prises en charge par les « obligés », producteurs d'énergie et leurs clients finaux (cf. l'annexe n° 2). Ils n'en demeurent pas moins qu'ils sont perçus par les ménages comme un soutien venant minorer leur effort financier, et sont un outil massif d'orientation des rénovations par l'État ;
- les prêts, dont l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ), qui peuvent financer, sans condition de ressources, des travaux à hauteur d'un montant unitaire de 30 000 €, voire 50 000 €⁶⁸. La création de « Mon Éco-PTZ Prime Rénov' », précisée par le décret n° 2022-454 du

⁶⁸ Le plafond est augmenté dans le cadre de l'éco PTZ « performance énergétique globale », de même que la durée du prêt, qui passe de 15 à 20 ans.

30 mars 2022⁶⁹, permet de mutualiser les pièces d’instruction entre l’Anah et la banque concernée ;

- les aides des collectivités locales, dont le périmètre peut être plus ou moins large et les montants plus ou moins importants.

Toutes ces aides sont cumulables avec « MaPrimeRénov’ ». Le montant total des aides ne peut en revanche dépasser un plafond fixé en pourcentage du montant total de la dépense éligible. Il varie en fonction des ressources du ménage, de 100 % de la dépense éligible pour les ménages « très modestes » à 40 % pour les ménages aux ressources supérieures.

Il s’agit ainsi d’éviter un objectif de « reste à charge 0 € » pour les ménages, potentiellement créateur d’effets d’aubaine pour les professionnels ou de risques de travaux non qualitatifs, qui se sont déjà matérialisés (ex : malfaçons dans les dispositifs « combles à 1 € »).

Tableau n° 4 : panorama des aides publiques pour la rénovation énergétique en avril 2023

Aides directes	Incitations fiscales	Prêts
Chèque énergie	Taux réduit de TVA	Eco-PTZ
MaPrimeRénov’	Réduction d’impôt « Denormandie » pour l’investissement locatif	Prêt travaux amélioration performance énergétique d’Action Logement
Programmes ANAH : MaPrimeRénov’ Sérénité, Ma PrimeRénov’ Copropriété, Habiter Mieux/Propriétaire bailleur	Exonération partielle ou totale de taxe foncière sur une période limitée (logements anciens), votée par les collectivités locales	Prêt amélioration de l’habitat (allocataires de la CAF)
Aides des collectivités territoriales,		Prêt sur le livret développement durable
		Prêt avance rénovation

Source : Cour des comptes

NB : même encadrés par l’État, les CEE constituent des aides privées à la rénovation énergétique.

2 - « MaPrimeAdapt’ », une aide unique dont le périmètre et le financement ne sont pas encore définis

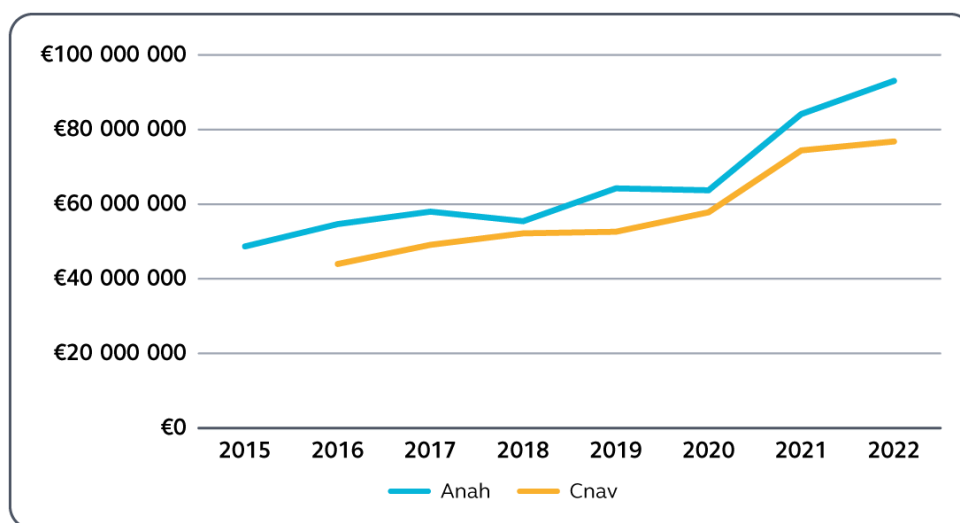
L’accompagnement financier de l’adaptation des logements au vieillissement repose principalement sur trois aides nationales, diffusées sous forme de subventions par l’Anah pour les propriétaires modestes et très modestes dans le cadre du programme « Habiter facile », du dispositif « bien vieillir chez soi » de la Cnav pour les ménages sous conditions de ressources,

⁶⁹ Les évolutions prévues permettront aux ménages souhaitant réaliser des travaux de rénovation énergétique éligibles à une aide « MaPrimeRénov’ » de bénéficier plus facilement d’un éco-PTZ pour financer leur reste à charge. À ce jour, le demandeur d’un éco-PTZ doit fournir plusieurs pièces justificatives à sa banque identiques à celles contrôlées par l’Anah pour l’octroi de « MaPrimeRénov’ ». Ces vérifications seront mutualisées, au bénéfice d’un allègement du dossier à transmettre par le demandeur à sa banque.

ainsi que d'un crédit d'impôt pour les équipements d'adaptation de l'habitation principale des personnes handicapées ou âgées et en perte d'autonomie, sans conditions de ressources.

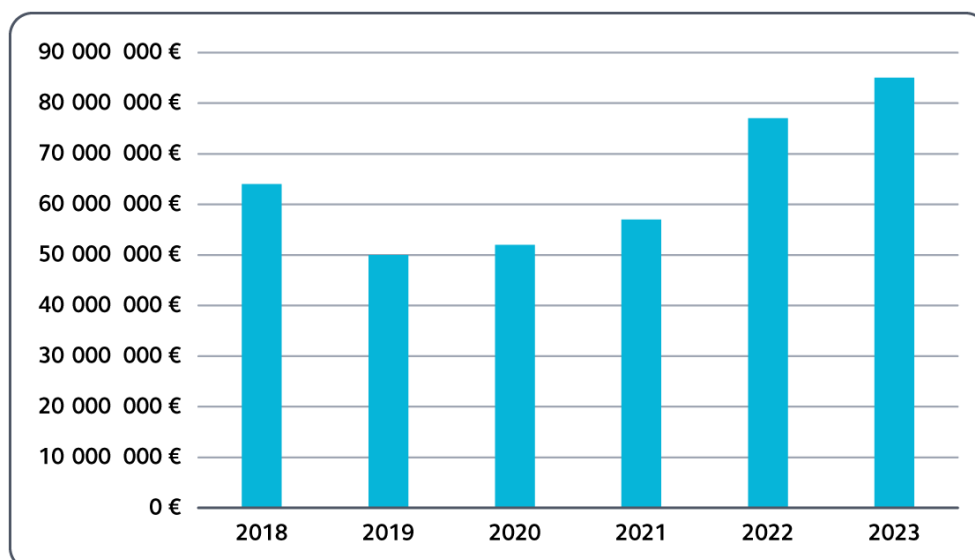
Les dépenses consacrées à ces trois dispositifs évoluent à la hausse notamment depuis 2020, tant pour les aides directes aux ménages les plus précaires (Anah et Cnav) que pour le crédit d'impôt.

Graphique n° 11 : évolution des aides aux ménages précaires pour l'adaptation de leur logement



Source : Cour des comptes selon données Anah et Cnav

Graphique n° 12 : évolution de la dépense du crédit d'impôt



Source : Cour des comptes selon données rapports PLF 2020 et 2023 – voies et moyens

De 2019 à 2021, Action Logement a par ailleurs financé une aide de 5 000 € pour l'aménagement des salles de bain (transformation de baignoires en douches) dans le cadre d'une enveloppe globale de 500 M€ consommée à hauteur de 250 M€ en 2021.

À l'image de « MaPrimeRénov' », le dispositif « MaPrimeAdapt' » regrouperait les trois aides existantes en une seule, versée sous forme de subvention par l'Anah⁷⁰ aux ménages modestes.

La disparition de la totalité de la dépense fiscale liée au crédit d'impôt priverait les autres ménages de toute aide publique. L'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2024 confirme que les arbitrages nécessaires n'ont pas été pris aujourd'hui en proposant de prolonger le crédit d'impôt pour une durée maximale de deux ans. Il donne néanmoins une première orientation en soumettant d'exclure les ménages les plus aisés du bénéfice de cette disposition fiscale jusque-là allouée sans condition de ressources.

Au plan opérationnel, l'Anah assurera le pilotage et la mise en œuvre du programme. Cette agence, qui a déjà mis en œuvre « MaPrimeRénov' », a été retenue au regard de son expérience antérieure forte en matière d'attribution de subventions pour les travaux dans le parc privé et pour sa capacité à opérer des programmes « grand public ». Une convention lie l'Anah et la Cnav depuis 2010. Le cadre du programme « Habiter Mieux » de l'Anah avait rendu éligibles dès 2010 les travaux d'adaptation complémentaires aux travaux de rénovation énergétique, sans toutefois connaître un succès important.

L'effort de simplification des aides ne sera pas complet car les aides nationales, à défaut de concertation fructueuse avec les opérateurs, tels que la Caisse d'allocations familiales (CAF), ou avec les collectivités territoriales (départements et centre communaux d'actions sociale - CCAS principalement), continueront de se cumuler avec des aides à géométrie variable selon les territoires ou selon les règles internes des acteurs de la rénovation des logements.

Sur le plan budgétaire, le programme « MaPrimeAdapt' » pourrait générer un besoin de 4,1 Md€ sur dix ans⁷¹, soit un peu plus de 400 M€ par an, là où la dépense publique cumulée de l'Anah, de la Cnav, du crédit d'impôt et du programme Action logement a représenté chaque année un peu plus de 273 M€⁷² (crédit d'impôt intégralement pris en compte) entre 2019 et 2021 et 192 M€ en 2022⁷³. Il convient néanmoins de rappeler que cette augmentation de la dépense est justifiée par le Gouvernement par un taux de subvention supérieur, permettant de réduire d'autant le reste à charge.

Cette augmentation significative de la dépense publique n'est pour autant pas, à ce jour, prévue dans la trajectoire budgétaire de la France. Le 5 juin 2023, la direction du budget indiquait que seuls 1,5 Md€ sur cinq ans (2023-2027), soit 300 M€ par an⁷⁴ étaient anticipés. Le 7 septembre 2023, elle ne confirmait plus aucune estimation, indiquant à la Cour que

⁷⁰ Le crédit d'impôt, comme le CITE en matière de transition énergétique, devrait donc disparaître au 31 décembre 2023.

⁷¹ Dossier d'instruction de « MaPrimeAdapt' » direction interministérielle de la transformation publique, 19 juin 2023.

⁷² 205 M€ si seule la partie de la dépense fiscale concernant les plus modestes est retenue.

⁷³ 87 M€ pour l'Anah, 59 M€ pour la CNAV et 49 M€ pour le crédit d'impôt selon la direction du budget.

⁷⁴ Réponse de la direction du budget à la Cour des comptes dans le cadre de la contradiction sur le rapport *Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis*, note thématique, juillet 2023.

« s'agissant de la trajectoire à 10 ans, la référence à des premiers arbitrages représentant une dépense de 4,1 Md€ sur 10 ans n'est pas fondée. De même, les hypothèses de travail mentionnant 1,5 Md€ pour la période 2023-2027 ne peuvent en aucun cas être cités comme une position officielle (...) ».

La Cour relève que cette nouvelle politique publique n'a fait l'objet, à ce stade, d'aucun exercice de programmation budgétaire. L'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2024 fait mention du dispositif « MaPrimeAdapt' », mais reste muet sur les dévolutions budgétaires afférentes.

Cette absence d'anticipation pose la question de la capacité à mettre en œuvre un dispositif qui doit voir le jour au 1^{er} janvier 2024. À l'inverse, les éléments préparatoires du projet « MaPrimeAdapt' » affichent d'ores et déjà un objectif de réduction de 20 % des chutes à domicile des personnes de plus de 70 ans, ce qui, si les termes de la démonstration étaient vérifiés, pourrait permettre une économie sur les dépenses de santé de 400 M€ par an.

B - Le ciblage des publics modestes impose dans les deux cas un accompagnement renforcé

En matière de rénovation énergétique, « MaPrimeRénov' » est ouverte à tous les propriétaires, avec des niveaux d'aides particulièrement renforcés pour les propriétaires modestes. Dans ce cadre, alors que les objectifs en nombre de logements et en ampleur de travaux ne cessent de croître, l'enjeu de l'accompagnement est essentiel et devrait être renforcé. « MaPrimeAdapt' », qui s'adressera aux ménages modestes, suivra la même logique, avec un dispositif rendu d'autant plus nécessaire que l'adaptation à la perte d'autonomie peine à être modélisée dès lors qu'elle relève de réalités individuelles.

1 - L'accompagnement, un enjeu majeur pour maintenir la dynamique de la rénovation énergétique

La mise en œuvre de « MaPrimeRénov' », en poursuivant un objectif de réactivité, a pu négliger la recherche d'une articulation fine entre les dispositifs préexistants ou les aides accordées par les collectivités locales.

Une nouvelle étape de la politique de rénovation énergétique des logements, pour toucher des ménages qui ne s'engagent pas d'eux-mêmes dans une démarche de rénovation, doit désormais se concentrer sur le parcours usager et sur l'échelon territorial. Les résultats insuffisants de « MaPrimeRénov' » en matière de rénovation globale, conduisent aujourd'hui les pouvoirs publics à mettre l'accent sur l'accompagnement des ménages.

L'accompagnement de premier niveau offre aux ménages une information générale sur les dispositifs de soutien à la rénovation globale, afin de les guider dans leurs premières démarches. C'est l'objet de la structuration du réseau des espaces conseil France Rénov.

Le dispositif France Rénov

La loi climat et résilience du 22 août 2021 a confié à l'Anah la mission d'animation du service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH), jusqu'alors assurée principalement par l'agence de la transition écologique (Ademe). Le réseau France Rénov', créé en janvier 2022, réunit ainsi sous une même marque les espaces conseils FAIRE (« Faciliter Accompagner Informer sur les Rénovations Énergétiques ») de l'Ademe et les « Points rénovation info service » (PRIS) de l'Anah. Les PRIS sont eux-mêmes issus du regroupement des Espaces Info Energie (EIE), créés en 2001 et soutenus par l'Ademe, des guichets Anah portés par les collectivités locales et les Directions départementales des territoires (et de la mer) (DDT(M), et des Agences départementales d'information sur le logement (Adil). Créés en 2013 dans le cadre du Plan de Rénovation Énergétique de l'Habitat, les PRIS ont été instaurés par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, sous l'appellation de « Plateformes territoriales de la rénovation énergétiques » (PTRE), qui apportent un service supplémentaire d'accompagnement des usagers dans la mise en œuvre de leurs travaux.

L'efficacité du maillage du réseau des espaces France Rénov' passe par la stabilisation du schéma d'organisation, de financement et d'articulation des points du réseau entre eux, dans le cadre des feuilles de route régionales engagées. Cette stabilisation permettrait aux collectivités locales de mieux faire le lien entre les objectifs nationaux et leur politique d'urbanisme. Elle doit répondre également aux enjeux identifiés par l'Anah en matière d'accompagnement : sécuriser le déploiement des guichets et en accroître la portée et la notoriété. Il serait également nécessaire de s'assurer de la capacité des relais déconcentrés de l'Anah à absorber la charge résultant de ses nouvelles missions (animation du réseau, labellisation des « Accompagnateurs Rénov' ») et de leur intensification. L'augmentation des objectifs de rénovations globales nécessitera d'adapter les effectifs et de mettre en œuvre une organisation efficace pour piloter ces programmes sur l'ensemble des territoires.

Au printemps 2023, plus de 550 Espaces Conseils France Rénov' étaient répartis sur le territoire national, au sein desquels les missions des conseillers France Rénov' varient selon la structure :

- les anciens PRIS (représentant environ un tiers des espaces) sont destinés aux ménages modestes et très modestes, et assurent des missions de conseil et d'accompagnement. Leur mission couvre l'ensemble des thématiques d'amélioration de l'habitat privé ;
- les anciens espaces conseils FAIRE (constituant environ deux-tiers des espaces France Rénov') s'adressent à tous les ménages, et assurent des missions de conseil en matière de rénovation énergétique uniquement. Ils peuvent proposer un service d'accompagnement (certains étant également des espaces PRIS).

Le programme des certificats d'économie d'énergie (CEE), service d'accompagnement pour la rénovation énergétique (SARE), dirigé par l'Ademe depuis sa mise en place en 2020, assurera jusqu'à la fin de l'année 2023 le co-financement à hauteur de 50 % de ces espaces, les collectivités territoriales assumant l'autre moitié. Il est doté d'une enveloppe de 220 M€ sur trois ans. Dans le cadre de la fin de ce programme, une concertation a été lancée en mai 2023 quant aux nouvelles modalités d'un financement partagé entre l'État, un nouveau programme CEE et les collectivités locales. L'objectif est de prévoir un financement pérenne et de garantir une gouvernance donnant toute leur place à ces dernières.

L'accompagnement de deuxième niveau se traduit par le nouvel agrément « Mon Accompagnateur Rénov' », rendu obligatoire dans le cadre des aides à la rénovation performante ou globale, qui couvre une double fonction :

- la fonction d'assistance à maîtrise d'ouvrage : l'accompagnement par un professionnel est en effet indispensable pour identifier l'ensemble des travaux à effectuer en vue d'une rénovation performante, pour construire un parcours de gestes en plusieurs étapes pertinent. Selon les indications des ministères de la transition écologique et de la cohésion des territoires et de la transition énergétique, il accompagne les propriétaires à chaque étape, jusqu'à la réception des travaux ;
- le montage administratif et financier du projet : il s'agit de lever certains des freins qui empêchent les ménages de rentrer dans une démarche de rénovation globale, en identifiant principalement les aides auxquelles le ménage est éligible et les solliciter.

En mars 2023, 262 espaces conseil France Rénov' réalisaient des actes d'accompagnement. Une procédure classique et approfondie est ouverte aux autres acteurs (bureaux d'étude notamment), l'Anah indiquant à cet égard que près de 500 opérateurs interviennent historiquement dans le cadre d'OPAH ou en secteur diffus pour les dossiers « MaPrimeRénov Sérénité », qui ont vocation à recevoir l'agrément.

La création du dispositif « Mon Accompagnateur Rénov' » conduit à confier très largement aux directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et aux DDT(M) le soin de s'organiser pour mener l'instruction de la procédure d'agrément classique. Cette nouvelle mission représente, selon l'Anah, un besoin de 23 emplois (équivalent temps-plein – ETP) à l'échelle nationale, dont quatre pour l'Île-de-France. En l'absence d'ETP supplémentaires pour assurer l'instruction des dossiers et le contrôle des opérateurs agréés, plusieurs préfets ont alerté sur l'impossibilité de déployer le dispositif « MaPrimeRénov' » dans des conditions satisfaisantes.

L'accompagnement des ménages par « Mon Accompagnateur Rénov' », dont le tarif est libre et non réglementé, est gratuit pour les ménages très modestes⁷⁵ et pour tous les bénéficiaires dès lors que le logement est situé dans un périmètre d'opération programmée de l'Anah. Pour les autres ménages, outre la valorisation des CEE du programme dédié, des aides financières sont mises en place par les collectivités territoriales et par l'Anah.

À ce stade, des incertitudes persistent :

- s'agissant du calibrage budgétaire : du fait de la non-règlementation des tarifs, le besoin budgétaire induit par l'engagement de couvrir à 100 % le coût de l'accompagnement pour les ménages très modestes ne peut être évalué précisément, d'autant plus que le partage de la couverture de ce besoin entre l'État, les CEE et les collectivités locale n'est pas fixé ;
- s'agissant de l'ampleur du reste à charge pour les ménages aux revenus modestes, intermédiaires et supérieurs, deux situations sont possibles : l'accompagnement « *peut être gratuit* »⁷⁶ si la collectivité territoriale a mis en place un financement spécifique ; en cas de

⁷⁵ Cette gratuité figure notamment dans l'arrêté du 5 juillet 2023 portant création du programme « Mon Accompagnateur Rénov' » dans le cadre du dispositif des CEE. Ce programme comporte un sous-axe « *Financement sans reste à charge des ménages aux revenus très modestes* ».

⁷⁶ Communication de l'Anah comme du site service-public.fr, *Qu'est-ce que Mon Accompagnateur Rénov'.*

reste à charge, l'Anah apporte un financement, dont le forfait peut aller jusqu'à 875 € pour des travaux lourds et 600 € pour les travaux de rénovation énergétique donnant droit à « MaPrimeRénov' Sérénité ».

Ces incertitudes et l'ampleur potentielle du reste à charge pour les ménages, au regard du large spectre des missions confiées à « Mon Accompagnateur Rénov' », pourraient présenter le double risque d'aboutir à un reste à charge dissuasif, ou à une prestation moins développée qu'escomptée, pour mieux correspondre au forfait de financement de l'Anah.

L'articulation des guichets France Rénov' et des professionnels agrémentés au titre de « Mon Accompagnateur Rénov' » fait partie des enjeux identifiés par l'Anah pour s'assurer du bon fonctionnement du système d'accompagnement des ménages.

2 - « MaPrimeAdapt' » : un accompagnement individualisé pour un public précisément ciblé

Le dispositif « MaPrimeAdapt' » sera ouvert principalement aux personnes de plus de 70 ans, membres d'un ménage modeste ou très modeste selon les barèmes de l'Anah⁷⁷. Il ne concernerait pas seulement les propriétaires occupants, mais aussi les locataires du parc privé bénéficiant de l'accord, y compris tacite de leur bailleur. Contrairement aux dispositifs antérieurs, l'aide ne serait pas conditionnée à un classement GIR (cf. l'annexe n° 10), sauf dans le cadre d'exceptions dérogatoires à la règle des 70 ans. Ainsi les personnes de 60 à 69 ans qui attesteraient d'une reconnaissance en GIR 1 à 6, ainsi que les personnes handicapées, seront éligibles.

L'ouverture dérogatoire des droits aux personnes de plus de 60 ans fait écho au besoin de prévention des chutes à domicile, qui motive le dispositif, alors que la médecine ambulatoire progresse à nouveau à partir de cet âge avant de diminuer à partir de 75 ans.

Cette aide financière sera assortie d'un accompagnement des ménages au travers d'une assistance à maîtrise d'ouvrage pour faciliter le suivi et l'exécution des travaux.

Une évaluation complémentaire dite « à 360° » des besoins des personnes avait été initialement envisagée avant d'être abandonnée.

Cette décision renvoie à l'assistance à maîtrise d'ouvrage la charge de détecter les besoins ou difficultés spécifiques des bénéficiaires comme de leur logement et d'inviter, le cas échéant, les personnes à entrer dans un cadre plus institutionnel de parcours résidentiel en cas de besoin, sans véritable suivi.

Selon la Cnav, cette procédure passera par une « *cerfatisation à venir* » envoyée aux départements. Dit autrement, l'assistance à maîtrise d'ouvrage chargée du suivi de l'exécution des travaux devra inviter les personnes concernées par des fragilités trop importantes à renoncer aux travaux et à remplir un document « cerfa » pour entrer dans un parcours résidentiel et donc quitter leur logement. Ce document sera adressé par tous les bénéficiaires concernés, y compris ceux ne relevant pas de la compétence des départements, car non éligibles à l'aide personnelle à l'autonomie. Aucune mesure de suivi n'est prévue à ce stade.

⁷⁷ Barème plus favorable que celui de la Cnav (exemple pour une personne seule : la barème Cnav s'arrête à 1 530 € par mois, alors que celui de l'Anah est de plus de 19 000€ par an).

Alors que les réflexions initiales portaient sur un double accompagnement permettant en partie de palier les situations dans lesquelles les situations personnelles du demandeur ou du lieu d'habitation rendent les travaux inutiles, la seule assistance à maîtrise d'ouvrage semble clairement insuffisamment adaptée à cet objectif.

La détection de la demande se fera par tout moyen : plateforme numérique d'ores et déjà accessible, téléphone, formulaires dans les maisons France Service, les collectivités, etc. Dans ce cadre, un délai de deux à six mois maximum entre le lancement de la procédure et le versement de la subvention après travaux est affiché.

Le montant de l'aide serait de 50 % pour les ménages modestes et 70 % pour les ménages très modestes pour un montant de travaux plafonné à 22 000 €. Ces aides iraient donc de 11 000 € pour les ménages modestes à 14 500 € pour les ménages très modestes. À titre de comparaison, l'aide moyenne par logement délivrée par l'Anah en 2022 était de 3 431 € et de 2 400 € pour la Cnav en 2021.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La politique de massification des aides à la rénovation énergétique des logements n'est pas comparable aux enjeux de l'adaptation des logements au vieillissement démographique. Le nouveau programme « MaPrimeAdapt » conçu selon la même mécanique financière et de simplification que « MaPrimeRénov' » pour inciter les travaux d'adaptation des logements au vieillissement pour les plus modestes, permettrait d'augmenter la mobilisation des aides publiques sans chercher à atteindre tous les logements, contrairement à « MaPrimeRénov' » puisque les besoins sont liés à la situation des personnes de plus de 70 ans et non à leur logement.

Une enveloppe a été estimée à 410 M€ par an sur 10 ans pour une cible de 680 000 logements à rénover. La direction du budget signale toutefois que ce financement n'est pas assuré aujourd'hui.

Par ailleurs, l'absence de prise en compte des travaux de confort d'été, même si cette dernière est à l'étude, reste difficilement explicable au regard des enjeux de santé publique que suscite le réchauffement climatique, notamment pour les personnes âgées. Par ailleurs, cette nouvelle subvention pourrait ne pas répondre aux enjeux d'adaptation des résidences principales des quelque deux millions de ménages jugés prioritaires aujourd'hui. Elle ne pourra pas non plus résumer l'action publique en matière d'accompagnement du vieillissement, dont les enjeux sont majeurs et plus vastes, allant des parcours résidentiels à l'urbanisme adapté en passant par les mobilités.

Conclusion générale

Aborder dans une même enquête la transition énergétique des logements et la transition démographique des logements ne va pas de soi tant les sujets, les enjeux et les défis soulevés sont dissemblables.

Néanmoins, en recourant dans les deux cas à un dispositif de subvention unique ainsi qu'à un parcours simplifié pour les usagers, la puissance publique a décidé d'apporter une réponse modélisée aux chocs qui touchent et vont toucher les logements et leurs habitants d'ici 2050. Pour autant, le cadre juridique en apparence similaire recouvre des réalités différentes.

En matière de rénovation énergétique, alors que la massification des aides ne se traduit pas par des résultats environnementaux suffisamment probants, le choix d'une aide à la personne plutôt que d'une aide à la pierre pose question. En privilégiant une aide centralisée, d'abord fondée sur la situation sociale des bénéficiaires, l'action publique se prive d'une approche plus précise par logement, comme c'était le cas dans le cadre du programme « Habiter Mieux » de l'Anah. Cette question est d'autant plus prégnante que ces aides modifient durablement le logement, tout comme sa valeur, indépendamment de ses occupants.

La même question se pose, mais à front renversé, pour « MaPrimeAdapt' ». Pour ce dispositif, la subvention prendra cette fois le statut d'une aide à la pierre plutôt que d'une aide à la personne. Il semble pourtant que cette aide devrait être attachée aux personnes plutôt qu'au logement, qu'il s'agisse de la prise en compte de la situation sociale ou de l'état de dépendance de celles-ci. Les travaux d'aménagement qui seront conduits seront moins impactants pour les logements qu'en matière de rénovation énergétique et pourront être modifiés de nouveau au gré des occupants successifs. Enfin, le vieillissement à domicile ne pouvant se traduire par le vieillissement garanti dans la résidence principale occupée antérieurement à la survenance de la dépendance, une aide à la personne aurait pu permettre d'encourager et de soutenir les parcours résidentiels adaptés aux évolutions de la vie. Au-delà de cette qualification surprenante d'aide à la pierre, ce dispositif présente des progrès dans la mesure où il prévoit un accompagnement renforcé, notamment au travers du réseau d'instruction déconcentré de l'État agissant pour le compte de l'Anah.

Il en ressort que la catégorisation des aides aux logements devient peu pertinente et dévoyée face aux nouveaux enjeux, invitant ainsi à une réforme et une simplification du système.

Liste des abréviations

Ademe	Agence de la transition écologique
Alur	Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
Anah	Agence nationale de l'habitat
BBC	Bâtiment basse consommation
BTP	Bâtiment, travaux publics
CEE	Certificats d'économie d'énergie
Cerema	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CITE	Crédit impôt recherche pour la transition énergétique
Cnav	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNR	Conseil national de la refondation
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CSTB.....	Centre scientifique et technique des bâtiments
Dares	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)
DGCCRF.....	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGFIP	Direction générale des finances publiques (DGFIP)
DHUP.....	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DPE	Diagnostic de performance énergétique
Eco-PTZ	Éco-prêt à taux zéro
FGRE	Fonds de Garantie pour la Rénovation Énergétique
GES	Gaz à effet de serre
GIR.....	Groupe iso-ressources
HCC	Haut Conseil pour le Climat
I4CE	Institut économique pour le climat
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
Loi TECV.....	Loi de transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015
ONRE.....	Observatoire national de la rénovation énergétique
PNACC	Plan national d'adaptation au changement climatique
POPE.....	Loi de programmation fixant les orientations de la politique énergétique, 2005
PPE.....	Programmation pluriannuelle énergétique
PRIS	Point rénovation info services
RGE.....	Reconnu garant de l'environnement
SDES.....	Service des données et études statistiques du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires
SGFAS	Société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété
SNBC	Stratégie nationale bas carbone

Annexes

Annexe n° 1 : courriers échangés entre l'Assemblée nationale et la Cour des comptes	66
Annexe n° 2 : les certificats d'économie d'énergie (CEE).....	68
Annexe n° 3 : les chantiers d'amélioration de la production de données.....	72
Annexe n° 4 : le diagnostic de performance énergétique (DPE).....	73
Annexe n° 5 : les objectifs environnementaux de la rénovation énergétique des bâtiments définis par la loi.....	74
Annexe n° 6 : caractéristiques des aides de l'Anah en matière de rénovation globale	75
Annexe n° 7 : les résultats de MaPrimeRénov' par type d'aide.....	76
Annexe n° 8 : les passoires thermiques	77
Annexe n° 9 : le dispositif et les entreprises « reconnues garantes de l'environnement » (RGE)	78
Annexe n° 10 : le classement de la perte d'autonomie par GIR de 1 à 6	82

Annexe n° 1 : courriers échangés entre l'Assemblée nationale et la Cour des comptes

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ

ASSEMBLÉE NATIONALE

LA PRÉSIDENTE

PARIS, LE 20 OCT. 2022

Monsieur le Premier président,

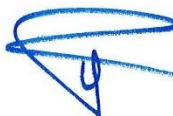
Conformément à l'article 47-2 de la Constitution, la Cour des comptes assiste le Parlement dans l'évaluation des politiques publiques. Je suis très attachée à consolider cette assistance très appréciée, afin de renforcer la place de l'Assemblée nationale dans l'exercice de cette mission constitutionnelle.

Dans cette perspective, réuni sous ma présidence le 20 octobre 2022, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a décidé, en application de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières, de confier à la Cour des comptes la réalisation de deux enquêtes portant respectivement sur :

- la politique immobilière de l'État,
- l'adaptation des logements face aux transitions démographiques, économiques et environnementales.

Je vous remercie de me faire connaître dans quels délais la Cour des comptes sera en mesure de transmettre les rapports traduisant les résultats de ces deux enquêtes.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de ma considération distinguée.



Yaël BRAUN-PIVET

Monsieur Pierre MOSCOVICI
Premier président
Cour des comptes
13, rue Cambon
75001 PARIS

Cour des comptes



Le 26 octobre 2022

Le Premier président

Madame la présidente,

Par courrier en date du 20 octobre dernier, vous m'avez fait part des demandes d'enquêtes formulées par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) pour l'année 2023 en application de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières.

Je vous confirme que la Cour réalisera les rapports que vous lui avez demandés.

L'enquête sur *La politique immobilière de l'État* sera conduite par la première chambre, présidée par Christian Charpy.

L'enquête sur *l'adaptation des logements face aux transitions démographiques, économiques et environnementales* sera conduite par la cinquième chambre, présidée par Catherine Demier.

Les présidents de chambre concernés se tiennent à la disposition des rapporteurs désignés par le CEC afin de préciser le champ et l'approche retenus et déterminer la date à laquelle les rapports pourraient vous être transmis. Je vous propose que ce cadrage fasse ensuite l'objet d'un échange de courriers entre nous.

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

Pierre MOSCOVICI

Madame Yaël BRAUN-PIVET
Présidente de l'Assemblée nationale
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

Annexe n° 2 : les certificats d'économie d'énergie (CEE)

Présentation d'ensemble

Créé par la loi de programmation fixant les orientations de la politique énergétique (POPE) à compter du 1^{er} janvier 2006, le dispositif des certificats d'économie d'énergie (CEE) repose sur une obligation faite aux fournisseurs d'énergie aux secteurs résidentiel et tertiaire (électricité, gaz naturel, fioul domestique) et aux distributeurs de carburants automobiles dont les ventes annuelles sont supérieures à un seuil défini par voie réglementaire (les obligés) de réaliser directement ou indirectement, pendant une période généralement de trois ou quatre ans, des gestes d'efficacité énergétique dans les secteurs du logement résidentiel, du bâtiment tertiaire, de l'industrie, des transports, de l'agriculture et des réseaux. Ce dispositif n'est donc pas uniquement affecté au financement de la rénovation énergétique des logements qui en représente toutefois la majeure partie (cf. infra).

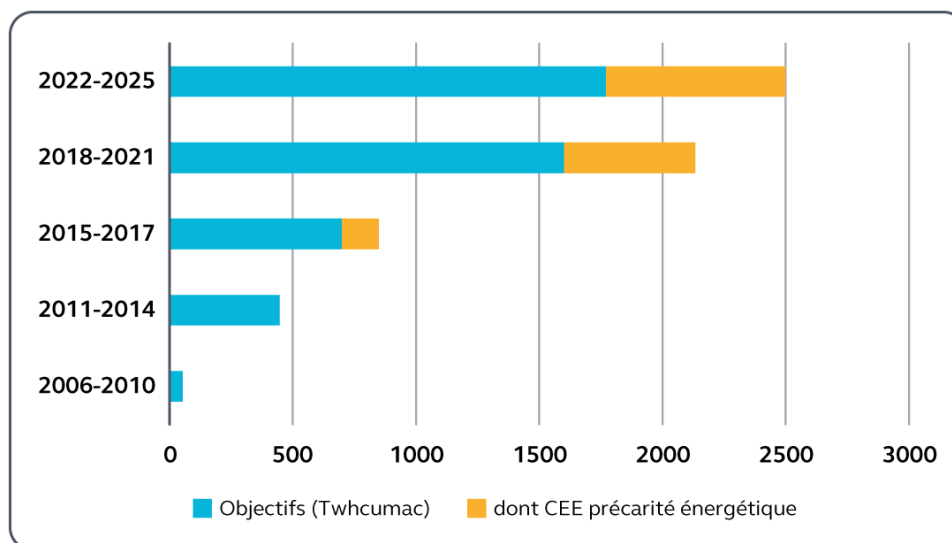
Les quantités d'énergie économisées donnent droit à l'attribution, par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), responsable du dispositif, aux obligés de certificats d'économie d'énergie qui peuvent également être attribués à des personnes éligibles n'ayant pas la qualité d'obligé pour des opérations d'économie d'énergie portant sur leur patrimoine ou auprès de tiers. Sont éligibles les collectivités territoriales, les sociétés d'économie mixte ou publiques locales dont l'objet social inclut l'efficacité énergétique ou permet de fournir un service de tiers-financement, l'ANAH⁷⁸, les établissements et sociétés de logement social. Un CEE correspond à une action entraînant une économie d'énergie de 1 KWh_{cumac}⁷⁹.

Le dispositif des CEE a débuté sa cinquième période au 1^{er} janvier 2022. Depuis 2016, les obligés sont tenus de réaliser des économies d'énergie en faveur de deux contingents de bénéficiaires distincts et séparés : le premier au bénéfice de tous les ménages et dans le secteur tertiaire (CEE dits « classiques »), le second au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique (CEE dits « précarité »).

Les objectifs d'économie d'énergie au moyen du dispositif des CEE ont augmenté pendant chacune des cinq périodes, même si l'accélération est moindre sur la dernière période, compte-tenu des économies déjà réalisées.

⁷⁸ Pour la plupart de ses programmes et la plupart des périodes.

⁷⁹ Cumac est la contraction de : cumulé et d'actualisée. Le montant de KWh_{cumac} économisé par l'utilisation d'un appareil correspond au cumul des économies d'énergie réalisées pendant la durée de vie de l'appareil, actualisées au taux de 4 % annuel.

Graphique n° 13 : obligations de CEE à délivrer par période

Source : Cour des comptes, données DGEC

Chaque obligé se voit imposer pour chaque période une obligation de réalisation d'économies d'énergie à défaut d'acquisition de CEE. S'il n'atteint pas son objectif, il est passible d'une pénalité dissuasive de 0,015 €/KWhc manquant, soit 15 €/MWhc¹⁴⁰. Le dispositif CEE constitue donc une charge pour les obligés, incitative au financement de gestes d'économie d'énergie tant que le coût de ces gestes par KWh d'énergie économisée n'atteint pas le montant de la pénalité. Ce coût se répercute dans le prix de vente de l'énergie par l'obligé et est donc supporté par le consommateur d'énergie (électricité, gaz naturel, carburant automobile, fioul domestique). Ce mode de financement original de la rénovation énergétique repose ainsi sur les principes de marché : les obligés sont incités à aller chercher les gisements de rénovation les moins coûteux possibles pour respecter leurs obligations quantitatives.

À ce titre, les CEE ne sont pas comptabilisés comme une dépense publique. C'est en revanche un des outils majeurs d'orientation de politique publique en matière de rénovation énergétique dans la mesure où l'État, par le choix des actions éligibles au CEE et leur valorisation, oriente les actions à financer.

Actions de rénovation énergétique éligibles

Les actions d'économie d'énergie permettant d'obtenir des CEE se séparent en quatre catégories :

- des opérations standardisées ;
- des opérations spécifiques, pour des opérations innovantes n'entrant pas dans le champ d'une opération standardisée ;
- des opérations dites « coup de pouce », bénéficiant de coefficients de majoration des économies d'énergie obtenues⁸⁰¹⁴¹ ;
- des contributions à des programmes d'accompagnement.

⁸⁰ Le volume total de certificats d'économies d'énergie délivrés pour une opération « coup de pouce » est celui de l'opération standardisée correspondante, majoré d'un coefficient.

Les CEE peuvent s'acquérir également sur le marché secondaire, entre obligés et éligibles : le registre EMMY enregistre l'ensemble des transactions enregistrées et retrace la volatilité des prix des CEE liée à ce dispositif de marché.

Les opérations standardisées et les opérations spécifiques fonctionnent selon un système de marché. Les opérations « coups de pouce » sont un outil d'orientation par l'État sur certains gestes pendant des périodes de temps limitées. Elles sont efficaces en matière d'incitation mais conduisent à limiter l'efficacité énergétique pour un CEE délivré, à déstabiliser la filière et à créer un risque de non qualité par des opérations dites « à un euro »⁸¹. Dans la 5^{ème} période, le nombre de « coup de pouce » est ainsi plafonné.

Le financement des programmes contribue quant à lui au développement d'actions d'intérêt général en faveur de la rénovation énergétique (ex : le programme Profeel de recherche et développement piloté, pour le compte de la filière BTP, par le CSTB ; le fonctionnement du réseau d'information conseil SARE des collectivités locales, etc.), mais pourrait s'apparenter à une voie de débudgétisation de dépenses publiques pérennes.

Les opérations standardisées sont définies réglementairement par l'arrêté du 22 décembre 2014 du ministère en charge de l'énergie modifié régulièrement. On compte 218 fiches, dont 31% concernent les bâtiments résidentiels, précisant notamment le niveau de performance à atteindre, la durée de vie conditionnelle de l'équipement, le nombre de CEE obtenus pour chacun des gestes.

Compatibilité des CEE avec les autres dispositifs d'aide

Les CEE peuvent se cumuler avec MaPrimeRénov', les aides des collectivités territoriales, le prêt éco-PTZ et les dispositifs de l'ANAH quand celle-ci n'intervient pas déjà comme éligible au titre des CEE (quand l'ANAH assume son rôle d'éligible, elle internalise la gestion des CEE pour le compte des ménages ; quand l'ANAH n'est pas éligible, les deux systèmes se cumulent et les ménages doivent aller valoriser eux même leur CEE auprès d'un autre opérateur). Le cumul des CEE et des aides publiques est plafonné.

Les CEE sont, par ailleurs, conditionnés à la mise en œuvre des travaux par un professionnel disposant du label RGE.

Évolution dans le temps du dispositif.

L'évaluation par la DGEC de la 4^{ème} période des CEE⁸² souligne que les obligés ont globalement respecté les obligations de la 4^{ème} période, avec 2 013 TWhcumac délivrés entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2021, par rapport au 2 133 TWhcumac attendus, les objectifs de CEE précarité ayant été dépassés mais les CEE classiques ayant peiné à attendre le volume attendu. 88,1 % des CEE ont été délivrés au titre des opérations standardisées et 68,5 % l'ont été dans le bâtiment résidentiel. Si le 1^{er} geste en termes de CEE sur la période concerne l'industrie, les quatre suivants, pour un total de 27,7 % des CEE émis, concerne les logements⁸³

⁸¹ Étude Ademe, ENEA Consulting et Association technique énergie environnement : *Impact des opérations à reste à charge nul sur le marché CEE*, juillet 2020.

⁸² DGEC Bilan de la 4^{ème} période des CEE 2018-2021.

⁸³ Respectivement : isolation des combles 9,07 % ; isolation chauffage ou eau chaude sanitaire, 7,19 % ; isolation plancher 7,13 % ; pompes à chaleur, 4,31 %.

Selon DGEC, avec un coût moyen pondéré sur la période de 8 € MWH, les CEE aurait généré 4 Md€ d'activité économique par an dont 70 % reviendrait au bénéficiaire et 30 % aux acteurs de la filière. Les bénéficiaires auraient ainsi reçu, tous secteurs aidés par les CEE confondus l'équivalent de 2,8 Md€/an.

La difficulté pour les obligés à répondre quantitativement à leurs obligations en fin de 4ème période a en revanche entraîné une hausse du prix des CEE, à un prix moyen pondéré de l'indice spot du registre Emmy de 7,38 € en 2021 auquel a succédé, avec le début de la 5ème période, une chute des prix à 6,23 € en moyenne en 2022, induisant un effet de rétractation important du nombre de gestes aidés en 2022. La volatilité des prix des CEE peut jouer un effet contre-productif au regard de la stabilité des anticipations des ménages pour s'engager dans un parcours de travaux.

Les obligations de la 5^{ème} période (2022-205) sont de 2 500 TWhcumac dont 30 % pour les CEE précarité, en hausse de 17 % par rapport à la période précédente et avec un plafonnement des bonifications à 25 % du volume total des obligations.

Études et analyses des effets du dispositif

La Cour avait adressé en octobre 2013 une communication au Premier ministre sur les CEE, dans laquelle étaient formulées neuf recommandations portant notamment sur la réalisation d'études a posteriori auprès des obligés pour mieux connaître les économies d'énergie réellement obtenues, la mise à jour des fiches standardisées, l'amélioration de la professionnalisation des artisans, l'amélioration du dialogue entre les intervenants, une meilleure précision des objectifs en matière de précarité énergétique. En 2016, elle a réitéré certaines de ses recommandations et en a de nouvelles notamment sur la mise en œuvre de contrôles a posteriori des justifications d'attribution de certificats.

L'Ademe a réalisé une évaluation du dispositif des CEE achevée en 2019, qui a porté sur la mise en œuvre du dispositif pendant les périodes deux et trois, (soit de 2011 à 2017). Cette étude approfondie fait notamment ressortir que les économies d'énergie réellement obtenues au moyen du dispositif CEE ne représenteraient que 47 % des économies d'énergie déclarées au moyen des forfaits des fiches standardisées en prenant notamment en compte 23 % de surestimation du volume forfaitaire associé à certaines fiches standardisées, 14 % au titre des bonification et 13 % au titre de l'effet d'aubaine.

Annexe n° 3 : les chantiers d'amélioration de la production de données

Des chantiers d'amélioration de la production de la donnée sont en cours, mais restent insuffisants. De manière générale et prégnante, une véritable gouvernance d'utilisation de la donnée reste à construire.

La prochaine étude du MTECT, de l'Ademe et de l'Agence nationale de contrôle du logement social (Ancols), dénommée TRELO 2023, pour « travaux de rénovation dans les logements », étendra son périmètre d'étude des seules maisons individuelles à l'ensemble du parc de logement, individuel comme collectif, privé comme public. Par ailleurs, après à un travail inter-administratif de plus de deux années, le SDES est autorisé à recueillir depuis février 2023, les consommations réelles d'énergie d'un million de logements représentatifs du parc, afin de confronter les modèles conventionnels mathématiques de réduction d'énergie aux consommations réelles.

Parallèlement, dans le cadre du programme d'innovation Profeel, financé par la 5^{ème} vague des CEE, le centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) déploie une méthode dite QSE pour « Qualité Sanitaire et Énergétique » destinée à mesurer *in situ* la performance environnementale des travaux de rénovation. De son côté, l'Anah élabore une revue des bases de connaissances existantes sur les campagnes de mesures « au réel » postérieures aux travaux de rénovations, souvent mise en place par les collectivités locales⁸⁴, afin de structurer le cadre de telles évaluations pour ses dispositifs.

S'agissant de l'interopérabilité des bases, deux chantiers ont été lancés. Le SDES, en lien avec la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et la Direction générale des finances publiques (DGFIP) travaillent à la création d'un référentiel inter-administratif des locaux (projet RIAL), qui ne sera néanmoins utilisable qu'en 2025. Parallèlement, le CSTB, l'Ademe et l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) développent un référentiel national des bâtiments (ex. projet BatId). Si la granulosité des deux chantiers n'est pas la même, des synergies doivent être recherchées pour rapprocher les deux démarches.

Les chantiers cités sont néanmoins loin de répondre à l'ensemble des besoins. La comparaison des sommes engagées en matière de travaux de rénovation au regard de la diminution de consommation obtenue notamment dans le cadre des politiques dites de sobriété mériterait d'être engagée. Les effets de la « mal adaptation » des logements aux questions de confort d'été, entraînant un risque d'augmentation de l'usage de la climatisation reste encore largement à documenter. La Cour n'a pu enfin que constater l'absence de données agrégées en provenance des collectivités locales, ce qui constitue une réelle faiblesse pour la construction de diagnostics territoriaux adéquats.

⁸⁴ Par exemple : Étude *Performance énergétique en copropriété. Retour sur deux ans d'instrumentation*, Agence Parisienne du Climat 2020 ; Programme APOGEE, porté par le centre de ressources du bâtiment durable de la région Hauts-de-France pour proposer une offre de Rénovation Globale avec Garantie de Résultat sur la Performance Énergétique, Écocité : programme d'instrumentation des copropriétés après rénovation BBC 2010-2020, Métropole de Lyon.

Annexe n° 4 : le diagnostic de performance énergétique (DPE)

Rendu opposable par l'article 179 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite loi ELAN à compter du 1^{er} juillet 2021, le contenu et la méthode d'élaboration du diagnostic de performance énergétique DPE, document destiné à mesurer d'état des biens immobiliers au regard de leurs critères énergétiques a été revu par le décret n° 2020-1609 du 17 décembre 2020 pour en améliorer la qualité.

Depuis juillet 2021, le diagnostic est enrichi : il passe d'une échelle de valeur antérieure uniquement liée à la consommation énergétique du bien (exprimée en kWh/m²/an) à une échelle de valeur combinant cette même consommation énergétique « classe énergie » et l'émission des gaz à effet de serre dite « classe climat » (exprimée en kg CO₂/m².an). C'est désormais la moins bonne note des deux qui définit l'étiquette finale du logement. Les classes énergétiques du nouveau DPE s'établissent entre l'étiquette A, la plus performante (moins de 70 kWh/m²/an et moins de 6 kg CO₂/m².an pour la classe climat) à l'étiquette G pour la moins performante. (Plus de 420 kWh/m².an pour la classe énergie ou plus de 100 kg CO₂/m².an). Les bâtiments relevant des étiquettes A et B sont qualifiés de « bâtiment à basse consommation », les bâtiments relevant des étiquettes G et F sont qualifiés de « passoires ».

Le fait que le nouveau système d'étiquette dépende de l'une ou l'autre des classes « énergie » ou « climat » et que les bornes des étiquettes « énergie » aient évoluées, rend la reconstitution de séries historiques non réalisable

Par ailleurs, la méthode de calcul a été homogénéisée, avec l'abandon de la méthode dite « des factures », source d'hétérogénéité car largement liée à l'usage des occupants. Elle se base désormais exclusivement sur des critères physiques des biens. Ce sont cinq postes de consommation de l'habitation qui sont pris en compte dans le calcul de la consommation énergétique : chauffage, production d'eau chaude sanitaire, climatisation, consommation de l'éclairage et celle des auxiliaires (ventilation, pompe...).

Au-delà de cette étiquette, le DPE logement doit intégrer : les caractéristiques du logement et sa zone climatique, un descriptif de ses équipements, une estimation des dépenses annuelles résultant de l'étiquette de consommations (calculée sur la base d'un usage standard) et deux indicateurs informatifs, sur le confort d'été et sur la performance de l'enveloppe ainsi qu'une série de recommandations en matière d'usage, d'entretien des équipements et de travaux, en distinguant ceux à entreprendre en priorité.

Ces indicateurs ont été conçus pour aider le grand public à juger la valeur d'un bien, ses points forts ainsi que ses points faibles.

Annexe n° 5 : les objectifs environnementaux de la rénovation énergétique des bâtiments définis par la loi

Les objectifs environnementaux de la rénovation du parc de logements ont été formulés au regard du poids du secteur dans la consommation d'énergie finale et de l'émission des gaz à effet de serre (GES) du pays. En 2021, le secteur résidentiel représentait 31 % de la consommation d'énergie globale du pays soit 492,4 TWh⁸⁵ et générait 11 % des 418 Mt CO² des gaz à émis en France⁸⁶.

La loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) de 2015 institue deux outils, la stratégie nationale bas carbone (SNBC) en matière d'émissions de gaz à effet de serre et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), en matière de consommation d'énergie finale, qui déclinent des objectifs de diminution dans l'ensemble des secteurs de l'économie.

La SNBC fixe un objectif de baisse de 49 % des émissions de GES pour l'ensemble des bâtiments entre 2015 et 2030 ainsi qu'une décarbonation complète du secteur à l'horizon 2050. Deux actions doivent se cumuler pour atteindre ces objectifs : viser une consommation énergétique totalement décarbonée des logements en éradiquant les énergies fossiles d'une part, rénover l'ensemble du parc pour atteindre, d'ici à 2050 et pour tous les bâtiments, un niveau de performance énergétique conforme aux normes « bâtiment basse consommation »⁸⁷. Peuvent être déduit de ces cibles la nécessité de procéder à 370 000 rénovations complètes et performantes de logements par an à partir de 2022 puis 700 000 par an à partir de 2030. La PPE prévoit quant à elle un objectif de baisse de la consommation finale du secteur bâtiment de 15 % entre 2016 et 2028 et en déduit un rythme de 370 000 rénovations complètes et performantes sur la période 2015-2030.

La loi énergie climat du 8 novembre 2019 a fixé à 2023 la date d'actualisation de ces objectifs, qui devra en rehausser l'ambition pour tenir compte des objectifs de la nouvelle feuille de route européenne « Fit for 55 » proposée par la commission européenne en juillet 2021.

Afin de cibler les logements les plus énergivores et de participer à la lutte contre la précarité énergétique, la loi climat et résilience d'août 2021 se donne également comme objectif de résorber les 7,2 millions de logements qualifiés de passoires grâce à un système de jalons calendaires contraignants. Ces mesures coercitives intègrent l'interdiction de mise en location des logements « énergétiquement indécents » dont la définition s'élargit dans le temps : logements qui dépassent un niveau de consommation de 450 kWh/m² en énergie finale au 1er janvier 2023 puis l'ensemble des logements d'étiquette G en 2025, d'étiquettes F en 2028 et d'étiquettes E en 2034. Est également instaurée l'obligation depuis le 1^{er} avril 2023 de compléter, lors de la vente d'un bien en monopropriété, les DPE des passoires (étiquettes G et F) d'un audit énergétique présentant les travaux à effectuer ; cette obligation sera étendue aux logements de classe E au 1er janvier 2025 et aux logements de classe D au 1^{er} janvier 2034.

⁸⁵ Chiffres clés de l'énergie Edition 2022, CGDD/SDES.

⁸⁶ Données CITEPA, Edition 2022, Rapport SECTEN *Le point sur les émissions de gaz à effet de serre*.

⁸⁷ Haut Conseil pour le Climat *Rénover mieux. Leçons d'Europe* : Un bâtiment basse consommation (BBC), s'agissant d'un bâtiment rénové, est un bâtiment dont la consommation conventionnelle en énergie primaire est inférieure à 80kWh/m²/an.

Annexe n° 6 : caractéristiques des aides de l'Anah en matière de rénovation globale

	MPR Sérénité	MPR Rénovation globale	Habiter Mieux Propriétaires bailleurs	MPR Copropriétés
Public cible	Propriétaires occupants TMO et MO.	Propriétaires occupants et bailleurs INT et SUP.	Propriétaires bailleurs conventionnés Loc' Avantages.	Syndicats de copropriétaires avec au moins 75 % de résidences principales.
	Logement d'au moins 15 ans.	Logement d'au moins 15 ans.	Logement d'au moins 15 ans.	
AMO	Obligatoire	Optionnel	Obligatoire	Obligatoire
Audit énergétique	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire
Objectif de gain énergétique	35 % minimum + atteinte de la classe E	55 % minimum	35 % minimum + atteinte de la classe D	35 % minimum
Modalités financières				
Montant de l'aide	- TMO : 50 % ;	Forfait :	Aide de 25 % ;	- Aide socle : 25 % des travaux ; plafond de 15 000 € par logement.
	plafond de 30k€ HT de travaux ;	- INT : 7 000€	plafond de 750 € HT/m ² dans la limite de 80 m ² par logement.	- Aides individuelles : 1 500€ pour les TMO, 750 € pour les MO.
	- MO : 35 % ;	- SUP : 3 500€		- Prime de 3 000 € par logement pour les copropriétés fragiles.
	plafond de 30k€ HT de travaux ;			
	- Prime Habiter Mieux 10 % jusqu'en juillet 2022 ^[1]			
Bonus BBC et SPE	1 500€	- INT : 1 000€		500 € par logement
		- SUP : 500 €		
Cumul avec les autres dispositifs	- Avec les aides des collectivités et, depuis le 01/07/2022, avec les CEE.	- Avec l'ensemble des autres aides.	- Avec les aides des collectivités, éco-PTZ ou autres prêts (CEE directement intégrés).	Pour les copropriétés hors copropriétés fragiles : cumul avec les CEE possible.
	- Écrêtement sur l'ensemble des aides : TMO 100 % et MO 90 %.	- Écrêtement :	- Écrêtement : 80 % du coût global.	
		MPR + CEE = INT 60 % et SUP 40 %.		
		Ensemble des aides : 100 %.		

Source : Cour des comptes, à partir de données DHUP

[1] La Prime Habiter Mieux 10 % a été supprimée en raison de la possibilité ouverte de cumuler l'aide avec les CEE, qui étaient auparavant valorisés directement par l'Anah.

Annexe n° 7 : les résultats de MaPrimeRénov' par type d'aide

<i>Dispositif</i>	<i>Année</i>	<i>Nb de dossiers (nb logements)</i>	<i>Montant total subvention</i>	<i>Montant total des travaux</i>	<i>Montant moyen des travaux*</i>	<i>Aide moyenne</i>
MPR	2020	141 144	570 110 278	1 556 618 955	7 256	4 039
	2021	658 464	2 100 595 484	7 005 712 611	9 899	3 190
	2022	628 594	2 461 781 809	8 405 730 585	12 024	3 916
	Total	1 428 202	5 132 487 571	16 968 062 150	11 881	3 594
MPR Sérénité	2020	57 839	469 793 038	976 790 716	16 948	8 151
	2021	41 115	560 354 925	1 033 085 090	25 072	13 599
	2022	34 135	502 995 343	991 169 917	29 037	14 735
	Total	133 089	1 533 143 306	3 001 045 723	22 549	11 520
MPR Copropriété*	2020	104 (7 117)	47 637 161	119 744 490	16 825	6 693
	2021	204 (11 891)	83 055 943	201 347 211	16 932	6 984
	2022	523 (25 938)	189 993 474	460 054 320	17 736	7 324
	Total	831 (44 946)	320 686 578	781 146 021	17 380	7 135
Tous dispositifs	2020	199 087 (206 100)	1 087 540 477	2 653 154 161	12 732	5 277
	2021	699 783 (711 470)	2 744 006 352	8 240 144 911	11 582	3 857
	2022	663 252 (688 667)	3 154 770 626	9 856 954 822	14 313	4 581
	Total	1 562 122	6 986 317 455	20 750 253 894	12 919	4 349

* Pour MPR Copropriété, il s'agit du montant moyen par logement.

Source : Cour des comptes, données Anah

Annexe n° 8 : les passoires thermiques

L'ONRE a produit en juillet 2022 une étude sur *Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1^{er} janvier 2022*, basée sur l'études des DPE reçus depuis la réforme de juillet 2021.

Sur les 30 millions de résidences principales en France au 1^{er} janvier 2022, environ 1,5 million soit 5 % du parc seraient peu énergivores (étiquettes A ou B) ; à l'opposé, 17 % du parc soit 5,2 millions de logements seraient des passoires. La part de passoires étant plus élevée dans les résidences secondaires (32 % d'entre elles sont considérées comme des passoires, soit 1,2 million de logements complémentaires) et dans les logements vacants (27 % de passoires pour ce type de logements soit 800 000 logements supplémentaires), l'ONRE estime à 7,2 millions de logements pouvant être considérés comme des passoires. La réforme du DPE en juillet 2021, en intégrant la dimension carbone, a augmenté ce stock puisqu'au 1^{er} janvier 2018, le nombre de passoires dans les résidences principales était estimé à 4,8 millions de logements.

La dimension carbone dans la définition des passoires rend désormais la qualification très dépendante du mode de chauffage : 44,4 % des logements chauffés au fioul sont des passoires. A contrario, les logements chauffés au bois ou raccordés à un réseau de chaleur sont les plus performants, le chauffage par électricité étant en position médiane.

Les autres caractéristiques des passoires relèvent de :

- statut du logement : il y a plus de passoires dans les logements individuels (19,6 %) que dans les logements collectifs (14,5 %), du fait d'un moindre effet déperditif dans les immeubles et d'une présence du fioul concentrée en maison individuelle.
- la date de construction : avec 33,4 % de passoires dans les logements antérieurs à 1948 et 25,6 % dans ceux construits entre 1948 et 1974, date de la première réglementation sur la performance thermique en construction neuve.
- la localisation : la frange méditerranéenne est sous-représentée, la douceur des températures l'hiver limitant la consommation en chauffage. A contrario, on enregistre un taux de passoires de 28,8 % à Paris et la petite couronne, avec un parc caractérisé par son ancienneté et sa tension immobilière.

En ce qui concerne les occupants, le statut est plus important que les revenus : en effet, le parc social compte près de deux fois moins de passoires thermiques que le parc privé (respectivement 9,5 % et 19,8 %). En revanche, le parc locatif privé est plus énergivore que le parc des propriétaires occupants (18,3 %).

En matière de répartition des passoires par revenus des occupants, l'étude n'identifie aucun facteur de corrélation, dans la mesure où les ménages des premiers quintiles habitent davantage le parc social. En revanche, lorsque ces premiers quintiles habitent le parc locatif privé, ils ont plus de risque de se trouver en situation de passoire thermique (respectivement 22,2 % et 19,5 % pour le premier et le deuxième quintiles).

Annexe n° 9 : le dispositif et les entreprises « reconnues garantes de l'environnement » (RGE)

Fonctionnement et réforme du dispositif :

Le dispositif « RGE » (reconnu garant de l'environnement) fait suite à une démarche de qualité initiée par la filière au milieu des années 2000, reconnue progressivement par l'État, d'abord via une charte signée en 2011 puis réglementairement par le décret 2014-812 du 16 juillet 2014 relatif au crédit d'impôt développement durable. Les signes de qualité RGE répondent à un référentiel d'exigences de moyens et de compétences définies dans deux normes définies par l'AFNOR, l'une pour les travaux, l'autre pour les prestations intellectuelles⁸⁸ en matière de rénovation globale.

Les signes de qualité RGE sont délivrés aux professionnels de la filière par des organismes certificateurs qui ont signé une convention de quatre ans avec l'État. Les certificateurs sont eux-mêmes contrôlés par le Comité Français d'accréditation (COFRAC). Si Qualibat, certificateur de référence pour tous les types de travaux liés à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables, délivre la majorité des signes de qualité RGE, on compte également des certificateurs spécialisés par type de travaux - Qualit'EnR pour les installations d'équipements valorisant les énergies renouvelables, Qualifelec pour les travaux électriques - ou spécialisé dans les rénovations lourdes et globales - Cerqual Qualitel Certification - les certifications RGE sont remises par type de prestation et non par entreprise.

Les critères imposés intègrent des références financières et administratives, des exigences de moyens et de matériels, mais surtout la preuve de la maîtrise des connaissances, via l'attestation de formation ou de diplômes, d'un ou de plusieurs responsables techniques de chantier. Le dossier doit également comporter deux références de chantier dans l'activité visée avec un ensemble de pièces (devis, facture, rapport d'évaluation énergétique, satisfaction client). La durée de validité de la certification est de quatre ans et l'organisme certificateur doit, dans les deux ans suivant l'octroi ou le renouvellement de la qualification, contrôler la réalisation d'un chantier.

Faire intervenir des professionnels détenteurs de signe de qualité RGE est une condition pour bénéficier de Ma primeRénov', des certificats d'économie d'énergie (CEE), de l'éco prêt à taux zéro, de la prime « coup de pouce chauffage » mais aussi des réductions d'impôt pour l'investissement locatif dans l'ancien (dispositif Denormandie).

Les usagers soulignent le caractère peu contraignant de la certification et son inadéquation pour attester de la qualité des travaux entrepris. En effet, un seul responsable technique formé est nécessaire pour que l'ensemble de l'entreprise, quel que soit son nombre de collaborateurs, soit certifié. Par ailleurs, la certification reste peu précise sur la qualité des formations suivies ou leur ancienneté.

⁸⁸ La Norme NF X50-091 correspondant à une *qualification et porte* sur la capacité technique, les moyens et compétences d'une entreprise à réaliser des travaux de qualité dans une activité donnée. La Norme NF EN ISO/CEI 17065 et la réglementation associée, correspondant à une *certification*, porte sur la compétence de conception et de réalisation de travaux qui font partie d'une offre globale d'amélioration de la performance énergétique. La certification porte également sur sa capacité à assurer l'accompagnement du maître d'ouvrage tout au long du projet.

Pour répondre à ces attentes, le dispositif a été modifié le 1^{er} janvier 2021, surtout pour mieux lutter contre la fraude, en rendant aléatoire, à l'initiative des certificateurs, les chantiers contrôlés, en renforçant les audits sur six domaines de travaux « critiques », en augmentant les sanctions des entreprises fautives.

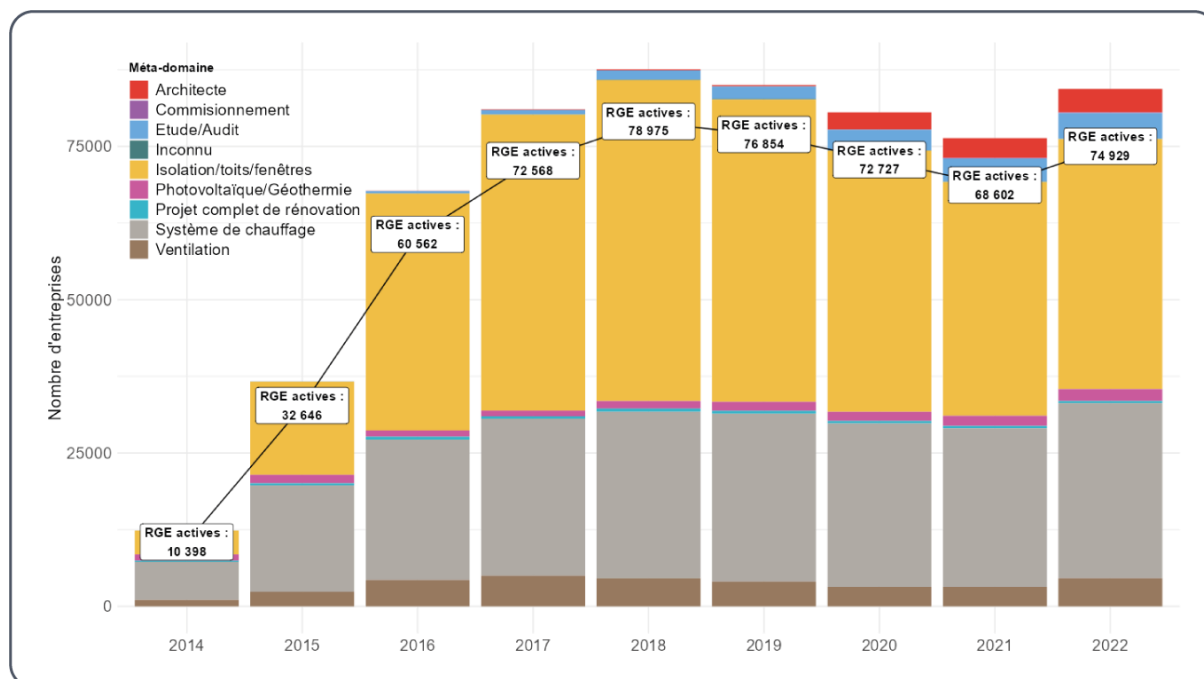
Pour améliorer les compétences effectives des professionnels, la réforme ouvre aussi la possibilité d'assortir la qualification RGE à un complément de formation. Afin d'augmenter le nombre d'entreprises certifiées, était enfin créé le dispositif « RGE chantier par chantier » pour permettre à des entreprises ne disposant pas de l'ensemble des références requises d'intégrer le dispositif de manière probatoire.

Deux ans après la mise en œuvre de la réforme, la DHUP constate une augmentation des contrôles par les certificateurs avec 22 000 contrôles en 2021 et 30 000 en 2022 alors que l'innovation « RGE chantier par chantier » n'a pas trouvé son public avec moins de 500 professionnels y ayant eu recours. La modification des modules de formation nécessaires pour obtenir le label RGE reste en cours.

Panorama des entreprises concernées

La stabilité globale du nombre d'entreprises labellisées RGE, qui oscille entre 72 000 et 79 000 entreprises depuis 2017, masque une évolution entre les prestations labellisées : si les entreprises RGE au titre des systèmes de chauffage restent globalement stable entre 2019 et 2022, les entreprises labellisées au titre de l'isolation/toits/fenêtre chute de 22 % entre 2018 et 2022, alors que les prestataires intellectuels (architectes, commissionnement, étude/audit) augmentent pour représenter 16 % des entreprises RGE en 2022.

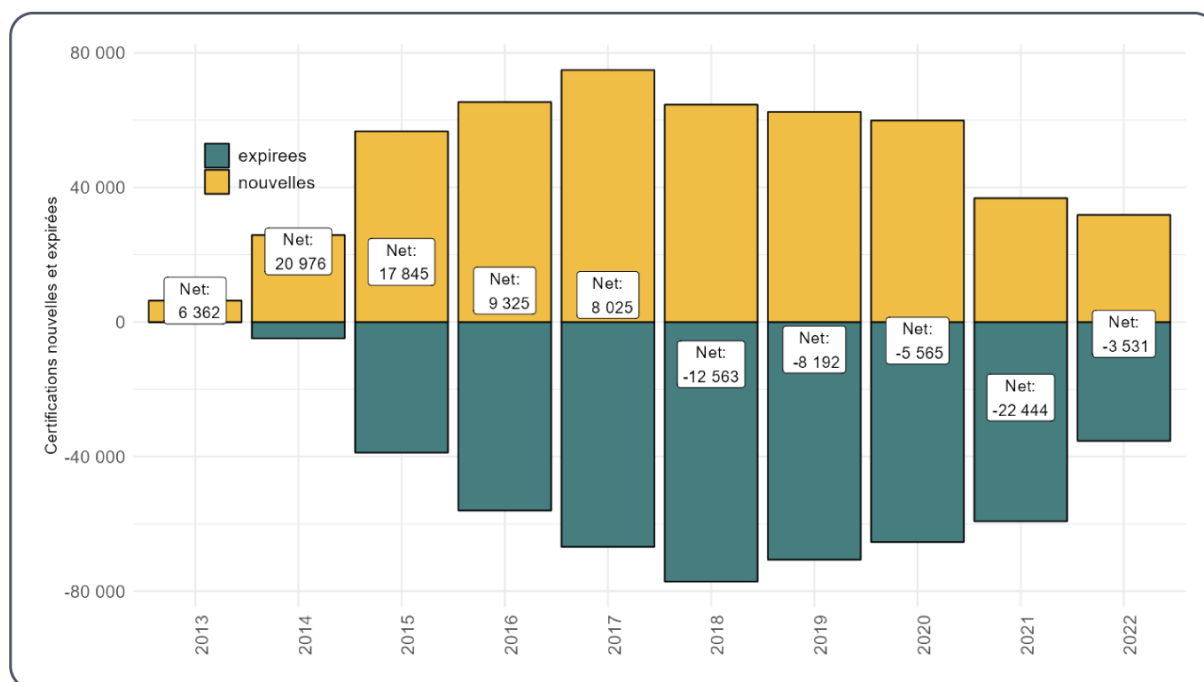
Graphique n° 14 : évolution du nombre de qualifications RGE



Source : Cour des Comptes d'après données Ademe

Le faible volume des nouvelles certifications de 2021 et 2022, ne signalent aucun effet d'entraînement de la montée en puissance de MaPrimeRénov' sur le secteur, soient que les prestataires aient anticipé la démarche en 2019 et 2020, soit que l'effet de contraction du marché des CEE en 2022 ait eu un effet direct.

Graphique n° 15 : décomposition du solde annuel d'entreprises labellisées RGE

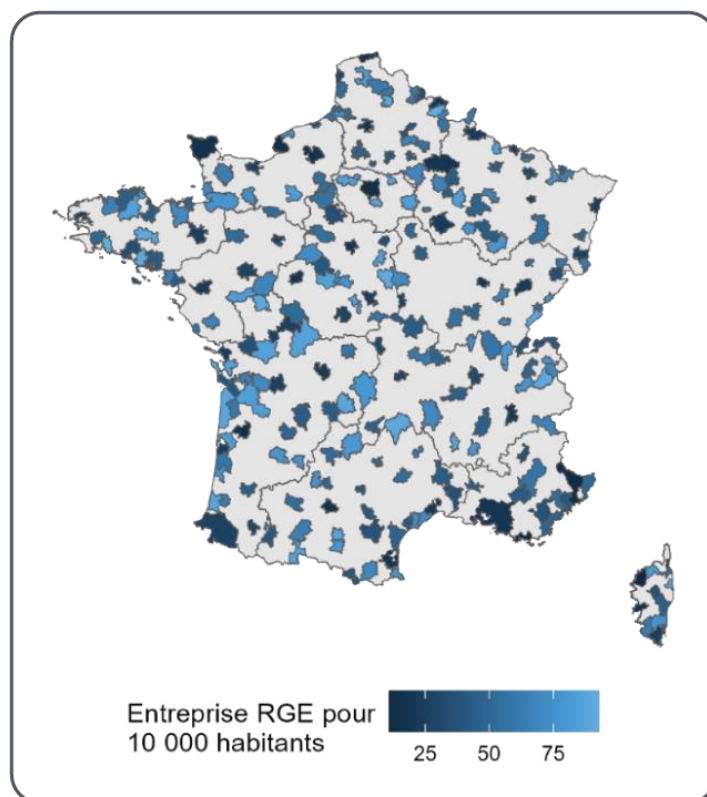


Source : Cour des Comptes, d'après données Ademe

Le nombre d'entreprises labellisées RGE « offre globale », qui ne représentent que 336 entreprises. La DHUP explique cette absence d'attrait du label « Rénovation globale » par la possibilité, plus aisée, pour les entreprises, de se présenter en co-traitance avec d'autres professionnels certifiés pour des gestes complémentaires aux leurs.

Au regard des données disponibles, de la base « RGE » de l'Ademe et de la base MaPrimeRénov', qui restent parcellaires, la Cour n'a pas pu identifier d'effet « goulot d'étranglement » dans la mise en chantier du fait d'une pénurie de professionnels RGE, dans la mesure où les délais entre la date d'engagement de MaPrimeRénov' -valant validation du projet- et le premier paiement -signalant la réalisation des chantiers – n'augmente pas avec le nombre de dossiers traités : de 148 jours en 2020, ce délais passe à 121 jours en 2022.

Ces moyennes nationales ne permettent pas en revanche de faire le même constat au niveau local. En effet, $\frac{3}{4}$ des entreprises RGE sont des micro-entreprises qui travaillent dans une zone rapprochée de leur siège. Dans cette mesure, la répartition des entreprises RGE donne les disparités territoriales suivantes :

Carte n° 1 : EPCI appartenant au quartile le moins doté en entreprises RGE

Note : L'accès à une entreprise RGE est défini ici par un cercle de rayon de 20km autour du siège social de celle-ci. Le nombre d'entreprises pour un EPCI correspond donc au nombre d'entreprises dont ce cercle intersecte le tracé de l'EPCI.

Source : Cour des comptes, d'après données Ademe

Un quart des EPCI a accès à environ 11 entreprises RGE pour 10 000 habitants et un autre quart a accès à 18 entreprises RGE pour 10 000 habitants. La médiane se situe autour de 15. Si l'on considère que les entreprises RGE peuvent intervenir dans un rayon de 20km autour de leur siège, alors on aboutit à 106 entreprises pour le quartile le moins doté et 267 pour le plus doté, avec une médiane à 179 entreprises dans un rayon de 20km pour 10 000 habitants.

Annexe n° 10 : le classement de la perte d'autonomie par GIR de 1 à 6

Gir		Besoin d'aide pour accomplir les actes essentiels du quotidien : degré de perte d'autonomie	Population concernée*
PERTE D'AUTONOMIE	Gir 6	Personne encore autonome pour les actes essentiels de la vie courante. Ne permet pas de percevoir l'APA.	60-74 ans : ~95% >75 ans : ~78%
	Gir 5	Personne ayant seulement besoin d'une aide ponctuelle pour la toilette, la préparation des repas et le ménage. Ne permet pas de percevoir l'APA.	
	Gir 4	- Personne n'assurant pas seule ses transferts mais qui, une fois levée, peut se déplacer à l'intérieur de son logement, et qui a besoin d'aides pour la toilette et l'habillage, - Ou personne n'ayant pas de problèmes locomoteurs mais qui doit être aidée pour les soins corporels et les repas	60-74 ans : ~5% >75 ans : ~22%
	Gir 3	Le GIR 3 correspond à une personne ayant conservé son autonomie mentale, partiellement son autonomie locomotrice, mais qui a besoin quotidiennement et plusieurs fois par jour d'une aide pour les soins corporels .	
	Gir 2	- Personne confinée au lit ou au fauteuil, dont les fonctions mentales ne sont pas totalement altérées et dont l'état exige une prise en charge pour la plupart des activités de la vie courante - Ou personne dont les fonctions mentales sont altérées, mais qui est capable de se déplacer et qui nécessite une surveillance permanente	
	Gir 1	- Personne confinée au lit ou au fauteuil, dont les fonctions mentales sont gravement altérées et qui nécessite une présence indispensable et continue d'intervenant - Ou personne en fin de vie	

AUTONOMIE

DEPENDANCE



Qui utilise le Gir et dans quelle perspective?

- **Logique préventive** : les caisses de retraite qui s'adressent à des personnes encore autonomes (Gir 5-6) ;
- **Logique curative** : les départements qui gèrent l'APA (allocation personnalisée d'autonomie) à domicile ou en établissement, et l'aide au retour à domicile après hospitalisation, destinées aux personnes en situation de dépendance (Gir 1-4) ;
- **Evaluation et suivi médicaux** : les professionnels médico-sociaux pour évaluer le degré de perte d'autonomie d'un patient.