



N° 1242

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 mai 2023.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

sur les dispositifs de soutien à la rénovation énergétique de l'ANAH

ET PRÉSENTÉ PAR

M. FRANÇOIS JOLIVET,
rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| LISTE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL | 7 |
| I. UNE ACTION EFFICACE DE L'AGENCE NATIONALE DE L'HABITAT MALGRÉ DES LIMITES EXOGÈNES | 9 |
| A. LE PARI RÉUSSI DE LA MASSIFICATION | 10 |
| 1. Une augmentation rapide du nombre de ménages aidés | 10 |
| 2. Des financements de l'État à la hauteur des enjeux en 2023 | 12 |
| 3. Un dispositif qui favorise les classes moyennes et les ménages modestes | 12 |
| B. ...MALGRÉ DES LIMITATIONS EXOGÈNES AU DÉPLOIEMENT DES DISPOSITIFS | 15 |
| 1. Le manque d'entreprises et de main-d'œuvre qualifiée pour les travaux de rénovation énergétique | 15 |
| 2. Des offres de financement insuffisantes | 16 |
| a. Mieux articuler et faire connaître les différents dispositifs d'aide pour limiter le reste à charge | 16 |
| b. Le développement indispensable d'un accompagnement financier privé | 19 |
| 3. L'absence de solidarité à l'îlot concernant le diagnostic de performance énergétique au sein d'une copropriété | 20 |
| II. MIEUX RÉPONDRE AUX USAGERS TOUT EN LIMITANT LES RISQUES DE FRAUDE | 22 |
| A. RÉDUIRE LA DURÉE DE TRAITEMENT DES DEMANDES | 22 |
| 1. Des délais de traitement des demandes qui ont légèrement augmenté, notamment en raison du renforcement des contrôles | 22 |
| 2. Une politique de contrôles à fluidifier | 24 |
| 3. Des « bugs techniques » à corriger | 24 |
| B. ... SANS ENTRAVER LA LUTTE CONTRE LES FRAUDES | 26 |
| 1. Un niveau important de fraudes | 26 |
| 2. Un système de contrôle à renforcer | 28 |

| | |
|--|-----------|
| 3. Stabiliser le niveau des aides pour limiter les appels d'air | 29 |
| 4. La responsabilisation des entreprises, une hypothèse à envisager avec précaution | 31 |
| C. RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT DES USAGERS VIA UNE DÉCENTRALISATION DU SERVICE PUBLIC FRANCE RÉNOV' | 31 |
| III. INSCRIRE LA POLITIQUE DE RÉNOVATION DANS LA DURÉE..... | 35 |
| A. LE SOUTIEN AVEUGLE AU CHANGEMENT DE MODE DE CHAUFFAGE SANS CONDITION EST CONTESTABLE..... | 36 |
| B. LE BESOIN D'INVENTER UNE RÉNOVATION PAR ÉTAPES..... | 38 |
| C. L'ÉVALUATION DES EFFETS DE LA RÉNOVATION THERMIQUE : DES PROGRÈS ENCORE ATTENDUS..... | 40 |
| TRAVAUX DE LA COMMISSION..... | 45 |
| PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 55 |
| ANNEXES | 57 |

INTRODUCTION

La rénovation énergétique des logements constitue une priorité pour la transition écologique de la France alors que le secteur résidentiel concentre 11 % des émissions de gaz à effet de serre, soit près de 47 MtCO₂eq par an. Ces objectifs ambitieux doivent s'articuler aux enjeux de pouvoir d'achat des Français, confrontés à une augmentation du coût de l'énergie, et à leur souhait d'améliorer leur confort de vie, à l'origine de la majorité des projets de rénovation des ménages français.

Les objectifs de réduction de la consommation énergétique et de production de gaz à effet de serre du parc résidentiel

L'objectif général en matière de rénovation énergétique des logements retenu par la France dans le cadre de ses engagements européens est l'atteinte d'un parc résidentiel au niveau « bâtiment basse consommation » (étiquette du diagnostic de performance énergétique A ou B) d'ici 2050, prévue par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Par ailleurs, la stratégie nationale bas carbone révisée en 2020 (SNBC-2) précise les objectifs à atteindre d'ici 2030 et 2050. Elle prévoit :

– d'ici 2030, la baisse de la consommation d'énergie finale des bâtiments à 606 TWh par an, soit une baisse de 20 % sur la période 2020-2030 et la baisse des émissions de gaz à effet de serre (GES) des bâtiments à 42 MtCO₂eq par an, soit une baisse de 40 % sur la période 2020-2030 ;

– d'ici 2050, la baisse de la consommation d'énergie finale des bâtiments à 460 TWh par an, soit une baisse de 24 % sur la période 2030-2050 et la baisse des émissions de GES des bâtiments à un niveau résiduel de 5 MtCO₂eq par an, soit une baisse de 88 % sur la période 2030-2050.

Compte tenu de la répartition actuelle de la consommation énergétique et des émissions GES entre le secteur résidentiel et le secteur tertiaire, le secteur résidentiel devrait contribuer à près de 65 % de l'atteinte de ces objectifs.

Face à l'accélération du changement climatique, l'Union Européenne a adopté en 2020 le paquet « Paré pour 55 » (Fit for 55) dans le but de renforcer les objectifs fixés pour 2030. Ce paquet vise notamment une réduction des émissions de GES de 55 % en 2030 par rapport aux émissions projetées en 1990.

Source : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP).

Dans ce contexte, les dispositifs de soutien à la rénovation énergétique des logements des particuliers mis en œuvre par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) – MaprimeRénov', MaprimeRénov' Sérénité et MaprimeRénov' Copropriété ⁽¹⁾ – jouent un rôle fondamental. De leur succès dépend la capacité pour

(1) Il est à noter que l'ANAH peut financer des travaux de rénovation énergétique au titre d'autres programmes, notamment via le dispositif Loc'Avantages (qui permet à un bailleur privé de conventionner son logement

la France à honorer ses engagements. Dans ce contexte, le choix du rapporteur spécial de se pencher sur ces trois dispositifs est apparu comme une évidence.

Un premier bilan peut être tiré : le défi de la massification des aides par l'ANAH dans des délais restreints a été relevé avec succès. L'outil public est opérant et MaPrimeRénov' est aujourd'hui une « marque » nationalement connue. Alors que des marges de progrès dans le traitement et le contrôle des demandes de primes existent, il convient de rendre plus performantes et efficaces les rénovations mises en œuvre tout en levant l'ensemble des freins qui peuvent aujourd'hui décourager les ménages de mener à terme leur projet : renforcer l'accompagnement des ménages en envisageant à terme la décentralisation de cette politique d'accompagnement et du service public France Rénov', développer de nouveaux produits de financement bancaire, rassembler les copropriétaires dans leur intérêt à mener à son terme un projet de rénovation thermique à l'échelle de la copropriété. Enfin, la décarbonation du mode de chauffage ne doit pas constituer l'alpha et l'oméga de la politique de rénovation des logements.

avec l'ANAH en vue de bénéficier d'un crédit d'impôt et inclut la possibilité d'obtenir une aide pour financer des travaux de rénovation énergétique) ou les aides à destination des copropriétés en difficulté.

LISTE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Recommandation n° 1 : lever les différents freins à la rénovation : imposer la solidarité des diagnostics de performance énergétique (DPE) à l'échelle de l'îlot dans les copropriétés, flécher une partie de l'épargne réglementée (plan d'épargne logement, compte épargne logement, livret de développement durable et solidaire) à disposition des établissements bancaires sur les projets de rénovation énergétique des particuliers.

Recommandation n° 2 : accélérer le traitement des dossiers problématiques et fluidifier la mise en œuvre des contrôles sur place.

Recommandation n° 3 : améliorer la coordination de la lutte contre les fraudes concernant les certificats d'économie d'énergie (CEE) et les dispositifs MaPrimeRénov' (MPR) en priorisant le partage d'informations entre acteurs.

Recommandation n° 4 : décentraliser la politique d'accompagnement des particuliers et le service public France Rénov'.

Recommandation n° 5 : limiter le soutien aux gestes ne limitant que la production de gaz à effet de serre sans effet (ou avec un effet négatif) sur la facture énergétique des particuliers.

Recommandation n° 6 : créer une rénovation par étapes (un « parcours de gestes ») permettant aux ménages qui n'ont pas la possibilité de réaliser une rénovation globale de leur logement à court terme d'obtenir un accompagnement et des financements sur plusieurs mois ou plusieurs années, conditionnés à un parcours de rénovation efficace et séquencé.

I. UNE ACTION EFFICACE DE L'AGENCE NATIONALE DE L'HABITAT MALGRÉ DES LIMITES EXOGÈNES

L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) a su répondre aux défis de la massification avec près de 700 000 dossiers ayant bénéficié d'une prime MaPrimeRénov' (MPR) en 2022. Des enveloppes budgétaires conséquentes ont été consacrées à la rénovation énergétique. Les aides ont été fléchées vers les classes populaires et les classes moyennes, conformément à l'objectif de création du dispositif.

Les différents dispositifs MaPrimeRénov' (MPR)

Depuis le 2 janvier 2020, le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et le programme « Habiter Mieux Agilité » de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ont été remplacés par la prime « MaPrimeRénov' » (MPR) à destination des ménages modestes et très modestes.

Le dispositif « MPR » par geste

MaPrimeRénov' est une aide forfaitaire, dont le montant dépend de l'efficacité énergétique des travaux réalisés et du niveau de ressources des ménages classés en quatre catégories ⁽¹⁾ (ménages aux ressources très modestes, ménages aux ressources modestes, ménages aux ressources intermédiaires, ménages aux ressources supérieures).

MaPrimeRénov' permet de financer des gestes simples : changement du système de chauffage, isolation du sol, des murs ou du toit, installation d'un système de ventilation du logement, *etc.* Les démarches de demande d'aide étant entièrement dématérialisées, les ménages éligibles à MPR doivent déposer leur dossier de demande de prime sur le site internet - www.maprimerenov.gouv.fr - avant le démarrage des travaux afin de vérifier l'éligibilité aux aides. Le versement de l'aide financière intervient après transmission de la facture par les ménages. Une avance peut également être versée aux ménages aux ressources très modestes.

Le dispositif « MPR Copropriétés »

En janvier 2021, l'aide MaPrimeRénov' Copropriétés (anciennement « Habiter Mieux Copropriétés ») a été ouverte à tous les syndicats de copropriétaires pour les copropriétés de plus de 15 ans. MPR Copropriétés vise à simplifier le financement des travaux de rénovation énergétique des parties communes (isolation des façades, étanchéité des toits-terrasses, remplacement du système de chauffage collectif, *etc.*). L'aide est accessible aux copropriétés composées à 75 % de résidences principales. Une aide collective unique est attribuée au syndicat des copropriétaires et déduite de la quote-part des travaux.

Les travaux réalisés doivent permettre un gain de performance énergétique supérieur à 35 % et faire l'objet d'un accompagnement tout au long des travaux. Les aides sont plafonnées à hauteur de 25 % du montant des travaux subventionnables et 15 000 euros par logement.

(1) Les plafonds de ressources sont disponibles en annexe du présent rapport.

Le dispositif « MPR Sérénité »

Pour les ménages aux revenus modestes et très modestes, l'aide MaPrimeRénov' Sérénité finance des travaux de rénovation globale permettant un gain énergétique d'au moins 35 %. L'aide couvre jusqu'à 35 % (pour les ménages modestes) ou 50 % (pour les ménages très modestes) du coût des travaux (hors taxes et bonus).

Les ménages qui déposent une demande d'aide doivent bénéficier d'un accompagnement systématique et individualisé afin de faciliter leur démarche et garantir la qualité des travaux effectués.

Les bonus et le forfait rénovation globale

Les ménages aisés aux revenus intermédiaires ou supérieurs, qui ne sont pas éligibles à MPR Sérénité, peuvent disposer d'un forfait « rénovation globale ». Il permet de bénéficier d'une aide forfaitaire en cas de travaux permettant un gain en énergie primaire d'au moins 55 %. Un audit énergétique est requis pour en bénéficier.

Des bonus peuvent être obtenus pour chacune des aides : le bonus « bâtiment basse consommation » lorsque les travaux permettent au logement d'atteindre l'étiquette de performance énergétique A ou B et le bonus « sortie de passoire énergétique » lorsque les travaux permettent de sortir du statut de passoire thermique (étiquette de performance énergétique F ou G avant travaux). Un audit énergétique est nécessaire pour obtenir ces bonus.

Source : Guide des aides MaPrimeRénov' pour l'année 2023 ⁽¹⁾.

A. LE PARI RÉUSSI DE LA MASSIFICATION

1. Une augmentation rapide du nombre de ménages aidés

En trois ans, l'ANAH a connu une augmentation exponentielle du nombre de demandes d'aides à traiter. Le calibrage pertinent des dispositifs a fait de MaPrimeRénov une « marque » connue de tous les Français. La montée en charge a été extrêmement rapide : en 2019, 182 384 dossiers étaient engagés au titre des trois dispositifs MPR contre 665 729 en 2022. À l'exception du dispositif MPR Sérénité, qui a connu une légère baisse en 2022, l'ensemble des dispositifs ont connu une croissance continue sur les trois années. **3,422 milliards d'euros ont été engagés en 2022 soit plus de cinq fois le montant engagé en 2019 (609 millions d'euros).**

(1) Guide disponible à l'adresse suivante :

https://www.anah.fr/fileadmin/user_upload/GUIDE_maPrimeRenov_avril_2023_WEB_V2.pdf

NOMBRE DE DEMANDES D'AIDES MPR ACCORDÉES ET FINANCÉES DE 2020 À 2022

| | | MPR (propriétaires occupants) | MPR (propriétaires bailleurs à partir de 2021) | MPR Sérénité (Habiter mieux Sérénité de 2020 à 2021) | MPR Copropriétés (à partir de 2021) |
|--|--|-------------------------------------|--|--|--|
| Au 1 ^{er} janvier 2021 (depuis le 1 ^{er} janvier 2020) | Nombre de dossiers déposés | 192 341 | - | 37 208 (hors dossiers papier) | - |
| | Nombre de dossiers engagés | 141 143 | - | 41 241 + 16 400 dossiers Agilité déposés en 2019 | - |
| | Nombre de dossiers payés | 52 644 | - | 33 038 | - |
| | Montant total engagé (millions d'euros) | 139,3 | - | 469,6 | - |
| Au 1 ^{er} janvier 2022 (et depuis le 1 ^{er} janvier 2021) | Nombre de dossiers déposés | 747 159 | 17 978 | 40 256 (hors dossiers papier) | 10 956 (hors dossiers papier) |
| | Nombre de dossiers engagés | 633 355 | 10 718 | 41 219 | 11 891 |
| | Nombre de dossiers payés | 369 659 | 3 169 | 35 510 | 155 |
| | Montant total engagé (millions d'euros) | 2 031,9 | 26,6 | 560,4 | 83 |
| Au 1 ^{er} janvier 2023 (et depuis le 1 ^{er} janvier 2022) | Nombre de dossiers déposés | 720 819 | 26 731 | 30 988 (hors dossiers papier) | 30 690 (hors dossiers papier) |
| | Nombre de dossiers engagés | 590 534 | 15 135 | 34 122 | 25 938 |
| | Nombre de dossiers payés | 522 750 | 10 125 | 34 789 | 3 343 |
| | Montant total engagé (millions d'euros) | 2 278 | 48,5 | 503 | 592 |

Source : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP).

Cette massification du versement a été favorisée par l'élargissement progressif des dispositifs mis en œuvre :

– le plan de relance a créé de nouveaux parcours dirigés sur la rénovation globale et la bonification pour les sorties de passoires énergétiques dès le 1^{er} octobre 2020 ;

– en 2021, le plan de relance a permis d'étendre MaPrimeRénov' à l'ensemble des propriétaires occupants et bailleurs ainsi qu'à l'ensemble des syndicats de copropriétés (la prime étant réservée aux ménages modestes et très modestes et aux seuls propriétaires occupants en 2020) ;

– des travaux de convergence ont été conduits en 2021 entre l'aide MPR et le programme « Habiter Mieux Sérénité » (HMS). Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2022, HMS est devenu « MaPrimeRénov' Sérénité » et les paramètres des deux aides ont été progressivement mis en cohérence afin de répondre aux objectifs d'éradication des passoires thermiques et encourager plus fortement les rénovations énergétiques globales et performantes.

2. Des financements de l'État à la hauteur des enjeux en 2023

L'année 2023 est l'occasion pour l'ANAH de renforcer encore son action pour la rénovation énergétique des particuliers par des financements supplémentaires.

En plus des subventions au titre du dispositif MPR par geste, qui atteignent 2,3 milliards d'euros en provenance du programme 174 *Énergie, climat et après-mines*, la loi de finances pour 2023 alloue quatre contributions à l'établissement public, directes ou indirectes, issues du programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*. Ces contributions sont en forte hausse par rapport à 2022 et confèrent à l'établissement les moyens adaptés à l'accroissement de ses missions :

– 700 millions d'euros (soit +219 millions d'euros par rapport à 2022) de recettes issues des enchères de quotas carbone destinées essentiellement à sécuriser la trajectoire financière de l'établissement en matière de rénovation énergétique ;

– 369 millions d'euros de crédits budgétaires (soit de +200 millions d'euros par rapport à 2022) dont 300 millions d'euros sont destinés au financement socle et au renforcement de la dynamique croissante de MPR Sérénité et MPR Copropriétés ;

– enfin, d'autres recettes abonderont le budget de l'ANAH dédié à la rénovation énergétique des logements des particuliers grâce à un report de plus de 100 millions d'euros issus du plan de relance et des recettes prévisionnelles issues de la valorisation des certificats d'économie d'énergie (CEE) dont le montant sera déterminé par l'évolution de leur cours.

C'est donc près de 3,3 milliards d'euros qui pourraient être consommés au titre des trois dispositifs MPR en 2023. Pour 2023, l'ensemble des objectifs sont relevés ou maintenus : l'objectif de MPR par geste est renouvelé à 600 000 primes engagés pour un budget en autorisations d'engagement de 2,327 milliards d'euros. L'objectif MPR Sérénité est de 44 000 dossiers pour une enveloppe de 596 millions d'euros. L'objectif MPR Copropriétés est de 40 000 logements pour une enveloppe de 252 millions d'euros.

3. Un dispositif qui favorise les classes moyennes et les ménages modestes

Le crédit d'impôt transition énergétique (CITE), ayant succédé en 2014 au crédit d'impôt en faveur du développement durable (CIDD), a été supprimé le 1^{er} janvier 2021 en raison de la création du dispositif MPR à partir du 1^{er} janvier 2020. Plusieurs études ⁽¹⁾ ont montré les insuffisances du dispositif CIDD/CITE : coût élevé du dispositif, faible incitation à la rénovation globale par le plafonnement du montant des travaux éligibles, complexité des règles d'éligibilité, ciblage de l'aide fiscale sur les bénéficiaires majoritairement aisés. Concernant ce dernier point, les études du Commissariat général au développement durable (CGDD) ont montré que le crédit d'impôt était majoritairement au bénéfice des ménages les plus aisés : les 10 % de ménages les plus aisés connaissaient ainsi un montant moyen de CIDD 54 % plus important que celui des 10 % de ménages les moins aisés et cela alors que les ménages aisés étaient déjà surreprésentés dans les bénéficiaires du CIDD.

MPR corrige indéniablement cette inégalité en concentrant l'effort sur les ménages les plus modestes. Ainsi, la classification des ménages en quatre niveaux de ressources, permet de soutenir prioritairement les classes populaires et moyennes en modulant le niveau des aides selon la catégorie du ménage et en réservant le dispositif MPR Sérénité aux ménages aux ressources modestes et très modestes.

MONTANT MOYEN DES AIDES ACCORDÉES EN 2022 PAR CATÉGORIE DE MÉNAGES

(en euros)

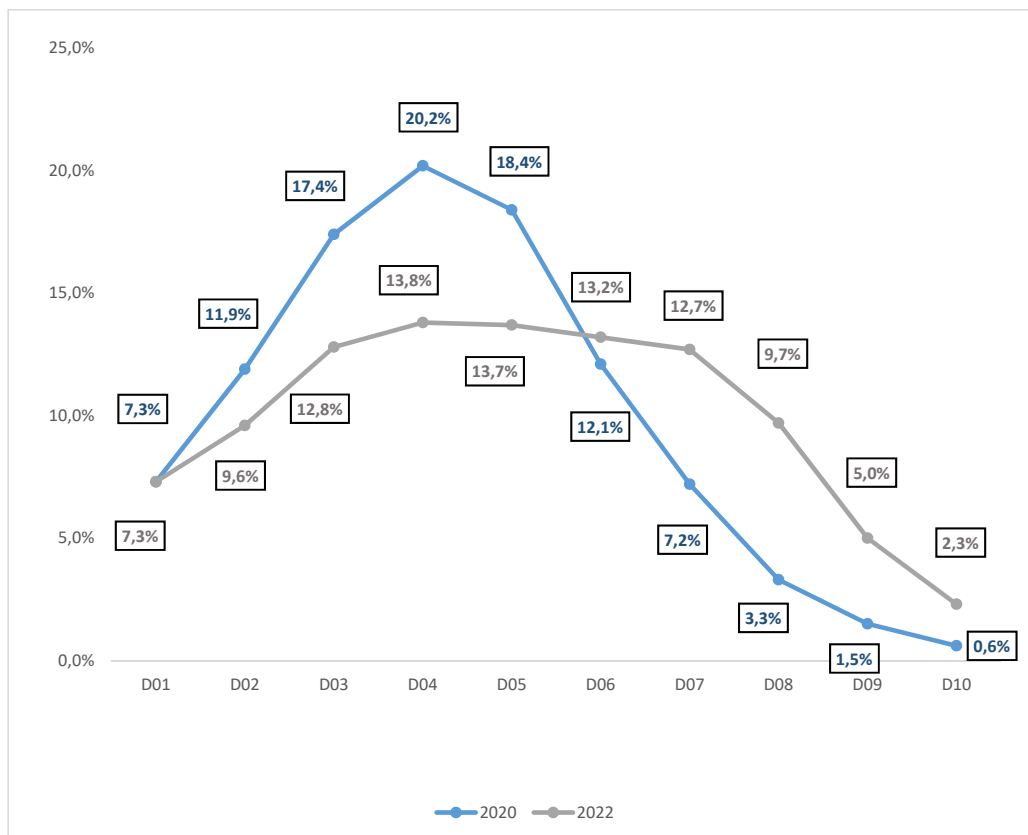
| | MPR (propriétaires occupants) | MPR (propriétaires bailleurs) | MPR Sérénité | MPR Copropriétés |
|---------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|--------------|------------------|
| Ménages aux ressources très modestes | 5 572 | 4 611 | 16 011 | 7 325 |
| Ménages aux ressources modestes | 3 359 | 3 010 | 11 449 | |
| Ménages aux ressources intermédiaires | 2 084 | 2 123 | - | |
| Ménages aux ressources supérieures | 1 181 | 1 247 | - | |

Source : DHUP.

De surcroît, les plus hauts déciles sont moins nombreux à bénéficier des aides MPR que les ménages des classes moyennes : les sept premiers déciles représentent 83 % des dossiers engagés par les propriétaires occupants auprès de l'ANAH pour le dispositif MPR par geste en 2022.

(1) Cf. notamment : *Cour des comptes*, L'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable, novembre 2016.

RÉPARTITION DES DOSSIERS DE PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS BÉNÉFICIAIRES DE LA PRIME MPR PAR DÉCILE DE REVENUS

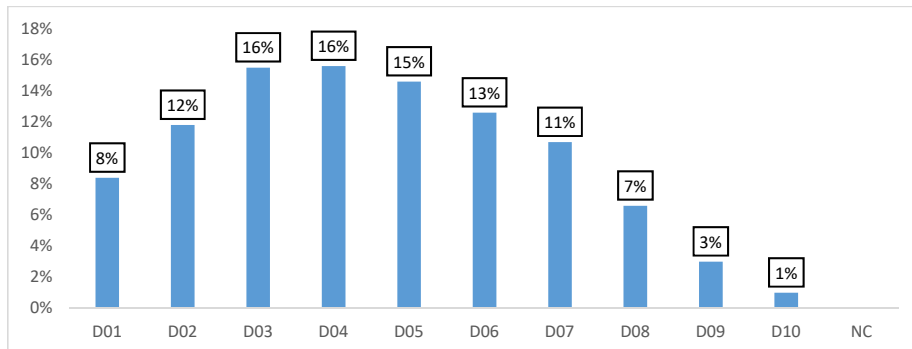


Le rééquilibrage en faveur des ménages les plus favorisés en 2022 par rapport à 2020 est lié à la suppression du CITE au 1^{er} janvier 2021 et l'ouverture de MPR à l'ensemble des ménages à partir de la même date.

Source : Fichier MaPrimeRénov' - Anah ; Taxe d'habitation, Fidéli, calculs du Service des données et études statistiques (SDES) du ministère de la transition écologique. Le classement par décile des ménages est obtenu par unité de consommation.

La conjonction de ces deux réalités (les classes moyennes et modestes bénéficient d'un montant d'aide moyen supérieur à celui obtenu par les ménages plus aisés et sont plus nombreuses que ces derniers à bénéficier de la prime) conduit à effectivement concentrer le montant total des primes sur les ménages populaires et des classes moyennes : les sept premiers déciles concentraient près de 90 % des aides MPR en 2021 selon les données des fichiers démographiques sur les logements et les individus (« Fidéli »).

RÉPARTITION DU MONTANT DE LA PRIME MPR POUR LES LOGEMENTS INDIVIDUELS EN 2021 PAR DÉCILE DE REVENUS



Source : Anah- données détaillées/taxe d'habitation 2020/Fidéli 2019/TREMI 2020.

B. ...MALGRÉ DES LIMITATIONS EXOGÈNES AU DÉPLOIEMENT DES DISPOSITIFS

Cette montée en charge doit être d'autant plus saluée qu'il existe aujourd'hui des contraintes exogènes au déploiement des dispositifs MPR de l'ANAH.

1. Le manque d'entreprises et de main-d'œuvre qualifiée pour les travaux de rénovation énergétique

La facilité conduit aujourd'hui certains acteurs de la vie politique à prétendre qu'il suffirait de quintupler le budget des dispositifs MPR⁽¹⁾ pour accélérer le rythme des rénovations énergétiques performantes. La pénurie d'entreprises et de main-d'œuvre compétentes pour les rénovations énergétiques constitue pourtant une limite indéniable au rythme des rénovations. Moins de 63 000 entreprises dans le bâtiment étaient certifiées RGE (« reconnues garant de l'environnement ») au 31 décembre 2022. Cette certification constitue le label nécessaire pour permettre aux ménages de bénéficier des aides de l'ANAH comme des certificats d'économie d'énergie (CEE) ou de l'éco-prêt à taux zéro. Ce nombre est même en baisse puisque plus de 65 000 entreprises disposaient de ce label en 2021 et il est relativement faible par rapport aux quelque 560 000 entreprises artisanales du bâtiment, en première ligne des chantiers de rénovation énergétique. L'ensemble des acteurs de l'immobilier sont aujourd'hui confrontés à cette réalité. La FNAIM a ainsi interrogé ses membres en janvier 2022 sur les difficultés à trouver des artisans RGE pour réaliser les travaux de rénovation : 48 % des syndicats constataient que les travaux mettaient 1 à 2 ans à être réalisés et, et 21 % d'entre eux, plus de 2 ans à compter de la prise de décision d'engager les travaux.

(1) Le rapporteur spécial fait ici référence aux amendements n° II-1400 et n°II-220 adoptés lors de l'examen en séance des crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables inscrits en deuxième partie du projet de loi de finances pour 2023. Cet amendement visait à augmenter de près de 12 milliards d'euros le budget de l'ANAH au titre de ses dispositifs MPR.

Différentes raisons entravent aujourd’hui le manque d’appétence des entreprises du bâtiment pour la rénovation énergétique : carnet de commandes déjà rempli pour les entreprises qui n’ont pas besoin de disposer du certificat RGE, complexité administrative à obtenir le label, modification du niveau des aides qui décourage les entreprises, *etc.* De surcroît, il est nécessaire d’accompagner la filière dans sa professionnalisation et de mieux contrôler l’action des entreprises disposant du label RGE : le label RGE, n’est pas synonyme de compétence et de qualité. Il peut ainsi être facilement obtenu par une entreprise peu qualifiée dans les travaux de rénovation. Les contrôles renforcés par les organismes de qualification (Qualibat, Qualifelec, Qualit’EnR) à partir de 2021 – une entreprise opérant dans un domaine jugé critique (sujet de nombreuses fraudes) est soumise au moins à deux audits en quatre ans qui correspondent à la durée de validité du label RGE – auraient cependant découragé un certain nombre d’entreprises à s’engager dans la démarche d’obtenir le label.

Pour remédier au manque d’entreprises certifiées RGE – le Gouvernement a fixé un objectif de 250 000 entreprises certifiées RGE en 2028 –, certaines mesures d’assouplissement ont été mises en œuvre : ainsi, depuis 2021, une entreprise peut bénéficier d’un audit « chantier par chantier » sans disposer du label RGE pour permettre à ses clients de bénéficier des aides de l’État. Le rapporteur spécial juge positivement cette évolution : **l’assouplissement des règles d’éligibilité *a priori* n’est pas incompatible avec un renforcement du contrôle *a posteriori* des travaux réalisés.**

2. Des offres de financement insuffisantes

La question du financement des travaux est souvent mise en avant comme la limite principale à la démarche de rénovation énergétique des logements par les particuliers. **Le niveau du reste à charge des rénovations globales pour les ménages les plus modestes comme pour les classes moyennes est jugé trop élevé.**

a. Mieux articuler et faire connaître les différents dispositifs d’aide pour limiter le reste à charge

Face à ce constat, le rapporteur spécial considère qu’il n’est pas toujours facile d’évaluer le montant total des aides auxquelles est éligible un ménage selon son projet et son niveau de ressources. Les services de l’État gagneraient à communiquer sur l’ensemble des dispositifs proposés et à donner une meilleure vision de leur articulation et du montant total pouvant être pris en charge : aides MPR de l’ANAH, aides des collectivités territoriales (qui gagneraient à être cartographiées), certificats d’économie d’énergie (CEE), aides privées, *etc.* La question de la meilleure harmonisation des critères d’aides, notamment entre les CEE et les aides MPR qui obéissent aujourd’hui à des règles d’éligibilité et de gestion différentes, est posée. **Il est ainsi désolant de constater que près d’un tiers des ménages ayant obtenu une subvention MPR n’a pas demandé à bénéficier des aides CEE pour des travaux pour lesquels ils sont pourtant éligibles. Lutter contre ce non-recours aux aides CEE constitue donc une priorité avant d’anticiper une augmentation du niveau des aides de l’ANAH.**

Les règles d'articulation entre les différents dispositifs

PRÉCISION SUR LES CUMULS D'AIDES POSSIBLES

Pour les mêmes travaux, vous pouvez cumuler plusieurs aides.

| | MAPRIME RÉNOV' | ÉCO-PRÊT À TAUX ZÉRO | AIDES DE L'ANAH | AIDES DES COLLECTIVITÉS LOCALES | AIDES DES FOURNISSEURS D'ÉNERGIE |
|----------------------------------|---|----------------------|-----------------|---|--|
| MAPRIME RÉNOV' | | ✓ | ✗ | ✓ avec un écrêtement de MaPrimeRénov' ^{**} | ✓ avec un écrêtement de MaPrimeRénov' [*] |
| ÉCO-PRÊT À TAUX ZÉRO | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ |
| AIDES DE L'ANAH | ✗ | ✓ | | ✓ | ✓ |
| AIDES DES COLLECTIVITÉS LOCALES | ✓ avec un écrêtement de MaPrimeRénov' ^{**} | ✓ | ✓ | | ✓ |
| AIDES DES FOURNISSEURS D'ÉNERGIE | ✓ avec un écrêtement de MaPrimeRénov' [*] | ✓ | ✓ | ✓ | |

Le chèque énergie, l'exonération de la taxe foncière, l'aide de votre caisse de retraite peuvent également être cumulés aux aides présentées dans ce tableau.

* Écrêtement de MaPrimeRénov' de façon à ce que le montant cumulé des aides ne dépasse pas 90% pour les propriétaires très modestes, 75% pour les propriétaires modestes, 60% pour les propriétaires aux revenus intermédiaires et 40% pour les propriétaires aux revenus supérieurs.

** Écrêtement de MaPrimeRénov' de manière à ce que le montant cumulé des aides publiques et privées ne dépasse pas 100% de la dépense.

MaPrimeRénov' et MaPrimeRénov' Sérénité ne sont pas cumulables entre elles pour les mêmes travaux. Elles sont en revanche cumulables avec les aides versées par les fournisseurs d'énergie et les aides des collectivités locales. MaPrimeRénov' n'est pas cumulable avec l'aide à l'amélioration de l'habitat pour les logements situés en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte. Le montant de l'aide MaPrimeRénov' est écrêté afin que :

– le montant cumulé de MaPrimeRénov', des aides des fournisseurs d'énergie (CEE) et des aides versées par la Commission de régulation de l'énergie en Outre-mer, ne dépasse pas 90 % de la dépense éligible pour les ménages aux revenus très modestes, 75 % pour les ménages aux revenus modestes, 60 % pour les ménages aux revenus intermédiaires et 40 % pour les ménages aux revenus supérieurs ;

– le montant cumulé de MaPrimeRénov' et de toutes les aides publiques et privées perçues ne dépasse pas 100 % de la dépense éligible après remise, ristourne ou rabais des entreprises.

Source : DHUP.

Le rapporteur spécial estime qu'il n'est pas souhaitable d'atteindre un reste à charge nul, même pour les ménages les plus modestes : le reste à charge permet d'inciter le ménage à s'impliquer dans le montage et la réalisation de son projet de rénovation ainsi que dans le contrôle de la bonne réalisation des travaux dont il reste le maître d'ouvrage. Un reste à charge nul risque également de favoriser le développement de pratiques frauduleuses (certaines offres à « 1 euro ») et

contribuer à l'inflation du secteur, notamment quand la rénovation ne fait pas l'objet d'un accompagnement. **Mais s'il ne doit jamais être nul, un niveau de reste à charge diminué peut avoir un effet réellement accélérateur sur les rénovations globales entreprises.**

Le rôle positif du soutien des collectivités territoriales

Selon le collectif « Initiative Rénovons », plusieurs expériences locales ont montré qu'une forte augmentation des aides pour les rénovations globales des maisons individuelles et logements collectifs permettrait de multiplier par 3 à 5 le nombre de rénovations performantes sans frein de main-d'œuvre, dans le cas où le programme est pérenne.

– L'opération programmée de l'habitat de la Vallée de la Bruche dans le Bas-Rhin connaît ainsi un rythme de rénovations MPR Sérénité supérieure à 3 % du parc éligible par an, soit plus de trois fois le rythme moyen national et jusqu'à dix fois le rythme national pour les rénovations globales de propriétaires conventionnés. Ce rythme est expliqué par le niveau de soutien des collectivités territoriales (jusqu'à 10 000 euros) : les projets les plus significatifs peuvent ainsi bénéficier de 40 à 60 % de subventions sur des travaux éligibles de 50 000 euros, avec des gains énergétiques de près de 60 % en moyenne.

– Le chèque éco-énergie de la région Normandie, notamment ciblé sur les rénovations permettant d'atteindre une étiquette A ou B et des gains de performance énergétique supérieurs à 60 %, a obtenu de bons résultats. L'intérêt de mobiliser les collectivités est illustré par le département de la Manche qui a multiplié ses aides financières par trois (plus de 15 000 euros pour une rénovation globale contre 5 000 euros dans le reste de la Normandie) : cinq fois plus de rénovations globales ou à gains élevés (50 à 60 % de gains énergétiques) auraient été enregistrées dans la Manche par rapport aux autres départements de la Normandie depuis le renforcement des aides.

Source : Collectif « Initiative Rénovons ».

Les rénovations globales font l'objet d'un financement à hauteur de près de 15 000 euros par MPR Sérénité aujourd'hui, hors prise en compte des autres types d'aides. **Il pourrait être pertinent de réfléchir à un niveau de reste à charge cible par catégories de ménage et de projet de rénovation, et d'adapter en conséquence le montant des différentes aides. Mais cela nécessite a priori d'harmoniser les critères des différentes aides (MPR, CEE, aides des collectivités territoriale) et d'envisager un pilotage commun de ces dispositifs**

MONTANT MOYEN DES PRIMES MPR PAR RAPPORT AU MONTANT MOYEN DES TRAVAUX ENGAGÉ PAR LOGEMENT

(en euros)

| | MPR | MPR Sérénité | MPR Copropriétés |
|--|--------|--------------|------------------|
| Montant moyen des travaux par logement | 13 372 | 29 043 | 17 773 |
| Montant moyen de l'aide par logement | 3 916 | 14 741 | 7 325 |

Source : DHUP.

b. Le développement indispensable d'un accompagnement financier privé

Si la réduction du reste à charge demeure une priorité, le rapporteur spécial reste convaincu que les administrations publiques n'ont pas vocation à garantir une rénovation « gratuite » pour l'ensemble des ménages, notamment ceux des classes moyennes supérieures et des classes favorisées. Mais ces ménages n'ont pas nécessairement les moyens d'avancer plusieurs dizaines de milliers d'euros. Force est de constater qu'il n'existe pas d'offre financière suffisamment crédible ou connue aujourd'hui pour permettre aux ménages d'envisager sereinement leur projet de rénovation globale :

– l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) MPR (emprunt sans charges d'intérêts pouvant atteindre 30 000 euros afin de financer les opérations de rénovation énergétique bénéficiant d'une prime MPR), censé faciliter les démarches administratives des ménages bénéficiant d'une prime MPR et souhaitant bénéficier d'un prêt éco-PTZ n'a pas donné satisfaction à ce jour : seul une centaine de prêts auraient été accordés en 2022. Plusieurs raisons sont avancées : faible niveau de commercialisation par les banques, coût administratif et obligation d'assurance pour les ménages bénéficiaires, *etc.* Plus globalement, le dispositif éco-PTZ classique, permettant de financer des travaux de rénovation ponctuelle (jusqu'à 30 000 euros) ou des travaux de rénovation globale (jusqu'à 50 000 euros) par des entreprises RGE mériterait d'être davantage déployé ;

– le « prêt avance rénovation », prêt hypothécaire proposé aux ménages modestes depuis le 1^{er} janvier 2022 pour leur permettre de financer des travaux de rénovation énergétique et garanti par l'État, doit être remboursé lors de la première mutation du bien (vente, donation, succession). Ce prêt n'a lui-même bénéficié qu'à quelques dizaines de ménages en 2022. Plusieurs facteurs expliquent ce faible déploiement : sa restriction aux ménages les plus modestes, la frilosité des ménages à laisser une dette à leurs enfants, la faible commercialisation du dispositif (assurée par La Banque postale, le CIC et le Crédit mutuel) ;

– l'ANAH propose aux ménages très modestes une avance de trésorerie avant le commencement des travaux, laquelle peut atteindre jusqu'à 70 % du montant réel de l'aide accordée. Seuls 2 354 ménages très modestes ont bénéficié de cette avance de subvention en 2022.

La direction générale du Trésor fait remarquer que de nombreux ménages réalisent des rénovations énergétiques « embarquées » (à l'occasion de l'aménagement d'un nouveau logement ou lorsqu'une rénovation s'impose, comme lors de la réfection de la toiture ou du ravalement), sans que les aides publiques ne soient calibrées pour ce type de travaux et articulées aux offres de financement privées qui ne ciblent pas nécessairement la seule rénovation énergétique.

Enfin, le rapporteur spécial estime qu'une réflexion doit être menée sur le recours à une partie de l'épargne réglementée (livret de développement durable et

solidaire⁽¹⁾, compte épargne logement, plan épargne logement) à disposition des établissements bancaires et qui doit déjà aujourd’hui financer les projets contribuant à la transition énergétique ou à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, pour financer la rénovation énergétique des logements de particuliers. Cette épargne pourrait être utilisée dans le cadre du prêt avance rénovation par exemple.

3. L’absence de solidarité à l’îlot concernant le diagnostic de performance énergétique au sein d’une copropriété

Les dispositifs de MPR (par geste) et MPR Sérénité concernent essentiellement les logements individuels.

RÉPARTITION DES AIDES EN 2020, 2021 ET 2022

| | Maison individuelle | Logement collectif |
|------------------|---------------------|--------------------|
| MPR | 97 % | 3 % |
| MPR Sérénité | 95 % | 5 % |
| MPR Copropriétés | 0 % | 100 % |

Source : DHUP.

Seul le dispositif MPR Copropriétés permet aujourd’hui de s’attaquer au sujet de la rénovation thermique des logements collectifs (hors aides de l’ANAH à destination des copropriétés dégradées). **Si le dispositif connaît une progression réelle, puisque 25 938 logements ont été aidés au titre du dispositif en 2022 contre 11 942 en 2021, ce nombre reste limité par rapport aux besoins constatés.** Plusieurs facteurs exogènes expliquent cet état de fait :

– **les copropriétés s’emparent progressivement du sujet de la rénovation énergétique.** Les copropriétés de plus de 200 lots finalisent actuellement leur projet de plans pluriannuels de travaux (PPT). À partir du 1^{er} janvier 2024, les copropriétés de plus de 50 lots seront également concernées par l’obligation de l’élaboration des PPT conformément aux dispositions de l’article 171 de la loi dite « Climat et résilience »⁽²⁾. **Les obligations de rénovation entrent donc progressivement en vigueur et les syndicats doivent monter en compétence sur les enjeux de rénovation énergétique. Cette professionnalisation attendue des syndicats doit être accompagnée par le service public France Rénov’.** Un des mandataires principaux de l’ANAH suggère ainsi la création d’un référent énergie au sein des copropriétés. Le président de l’UNPI suggère de faire venir des

(1) L’arrêté du 10 juin 2020, relatif à l’application de l’article 145 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises et à la modification de règles d’emploi des fonds collectés au titre du livret A et du livret de développement durable et solidaire et non centralisés par la Caisse des dépôts et consignations, dispose que l’encours des financements, accordés aux projets des personnes morales et des personnes physiques contribuant à la transition énergétique ou à la réduction de l’empreinte climatique qui participent à la stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone, doit atteindre 10 % du montant total des sommes déposées sur les livrets A et les livrets de développement durable et solidaire non-centralisés par la Caisse des dépôts et consignations.

(2) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

conseillers France Rénov' au sein des assemblées générales de copropriété. La FNAIM suggère également que le rôle des syndicats soit mieux valorisé par leur reconnaissance par l'ANAH en tant qu'« opérateurs d'assistance à maîtrise d'ouvrage » ;

– la prise de décision collective, régie par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, est complexe. Les travaux d'économie d'énergie doivent faire l'objet d'une adoption à la majorité absolue (dite de l'article 25), c'est-à-dire à la majorité des voix de tous les copropriétaires. Compte tenu du frein que cela peut représenter, l'article 25-1 de loi permet, lorsqu'un projet n'est pas adopté en assemblée générale à la majorité des voix de tous les copropriétaires, mais qu'il recueille au moins le tiers des voix de tous les copropriétaires, de procéder à un vote à la majorité simple, c'est-à-dire des copropriétaires présents ou représentés. Cette souplesse n'empêche pas certains projets de rénovation d'être bloqués, dès lors qu'une majorité des copropriétaires ne souhaite pas réaliser ces travaux. **Une des principales raisons réside pour le rapporteur spécial dans le désalignement des intérêts des différents copropriétaires concernant les travaux de rénovation énergétique. En effet, le DPE collectif prévu par la loi dite « Climat et résilience » ne s'impose pas à l'ensemble des copropriétaires. Sauf en cas de chauffage collectif, seul le DPE individuel est aujourd'hui opposable en vertu de l'article 179 de la loi dite « ELAN »⁽¹⁾. Instaurer une solidarité à l'échelle de l'îlot serait pourtant fondamental. À l'inverse, revenir sur les règles de majorité au sein des assemblées de copropriétaires risquerait d'accentuer les fractures sans favoriser à terme le lancement des projets de rénovation ;**

– la DHUP souligne également l'enjeu des ravalements de façades, intervenant à une fréquence d'environ 25 ans, L'isolation ne se faisant pas sur une façade en bon état *a priori*, il faut souvent attendre que le ravalement soit nécessaire pour que les copropriétaires engagent par la même occasion des travaux d'isolation ;

– la question du financement est également un frein important pour la mise en œuvre des rénovations collectives, faute de produits bancaires adaptés. Depuis 2020, les emprunts accordés à des syndicats de copropriétaires sont considérés comme des crédits immobiliers dès lors qu'ils dépassent 75 000 euros. En deçà de cette somme, c'est le seuil d'usure des crédits à la consommation qui s'applique. La FNAIM suggère que le montant du prêt soit apprécié non globalement par copropriété mais au niveau de l'emprunteur individuel, afin de permettre aux banques de ne pas être soumises au taux d'usure des prêts immobiliers mais à celui des prêts à la consommation, qui est plus élevé, afin de les inciter à financer davantage les travaux de rénovation collectifs.

Si des limites du dispositif MPR Copropriétés lui-même ont parfois été relevées par les acteurs auditionnés – taux minimum de performance énergétique de 35 % complexe à atteindre, contrainte du taux plancher de 75 % de résidences

(1) Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

principales pénalisant les territoires touristiques qui concentrent pourtant les passoires thermiques – 38 % de logements dans les stations de montagne considérés comme des passoires thermiques (étiquette F ou G) contre 21 % dans l'ensemble des communes métropolitaines, complexité des dossiers à monter, délais de versement des aides trop long, restes à charge trop élevés –, **ce sont aujourd'hui essentiellement des contraintes extérieures au dispositif qui empêchent le lancement massif de rénovations performantes des copropriétés en France.**

Recommandation : lever les différents freins à la rénovation : imposer la solidarité des diagnostics de performance énergétique (DPE) à l'échelle de l'îlot dans les copropriétés, flécher une partie de l'épargne réglementée (plan d'épargne logement, compte épargne logement, livret de développement durable et solidaire) à disposition des établissements bancaires sur les projets de rénovation énergétique des particuliers.

II. MIEUX RÉPONDRE AUX USAGERS TOUT EN LIMITANT LES RISQUES DE FRAUDE

Si l'ANAH a réussi le pari de la massification, des marges de manœuvre existent encore aujourd'hui pour améliorer la gestion des dispositifs MPR par l'ANAH : un meilleur accompagnement des usagers, une réponse plus rapide à apporter pour régler les dossiers en souffrance, une politique de lutte contre les fraudes plus cohérente.

A. RÉDUIRE LA DURÉE DE TRAITEMENT DES DEMANDES...

La forte montée en charge des dispositifs MPR a rendu nécessaire une augmentation rapide des effectifs de l'Agence – **le plafond d'emplois de l'opérateur est passé de 115 ETP en 2019 à 207 ETP en 2022 soit un quasi-doublement des effectifs de l'Agence** –, en pleine période de crise sanitaire. Il a également fallu assurer une adaptation rapide de ses systèmes d'information et recourir de façon plus importante à des prestataires extérieurs. Inévitablement, l'Agence a connu et peut connaître encore aujourd'hui certains échecs, qu'il convient de corriger.

Cependant, l'immense majorité des demandes sont traitées dans des délais rapides et il convient de ne pas confondre certains « bugs » techniques avec l'augmentation des délais de traitement des paiements, liée à l'augmentation des contrôles dans un contexte de risques croissants de fraudes.

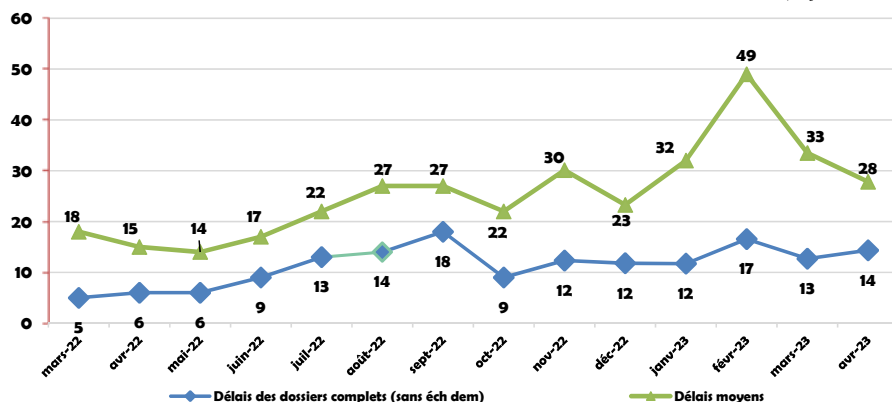
1. Des délais de traitement des demandes qui ont légèrement augmenté, notamment en raison du renforcement des contrôles

Le délai moyen d'instruction des dossiers complets et ne nécessitant aucun contrôle renforcé est d'environ deux semaines pour une demande de subvention et d'environ trois semaines pour en obtenir le paiement, conformément aux engagements de l'Agence. Ce fonctionnement permet de traiter un volume de dossiers conséquent et délivrer jusqu'à 25 000 décisions par semaine selon les informations de l'ANAH.

Force est cependant de constater l'augmentation des délais de décision au paiement – soit le délai entre le dépôt des pièces justifiant les travaux réalisés et le versement de la prime – 45 jours en moyenne en avril 2023 contre 13 jours en avril 2022 tandis que les délais de décisions à la subvention – soit le délai qui sépare la demande de prime complète sur la plateforme et la décision d'octroi par l'ANAH – sont revenus en avril 2023 à la durée constatée en août 2022.

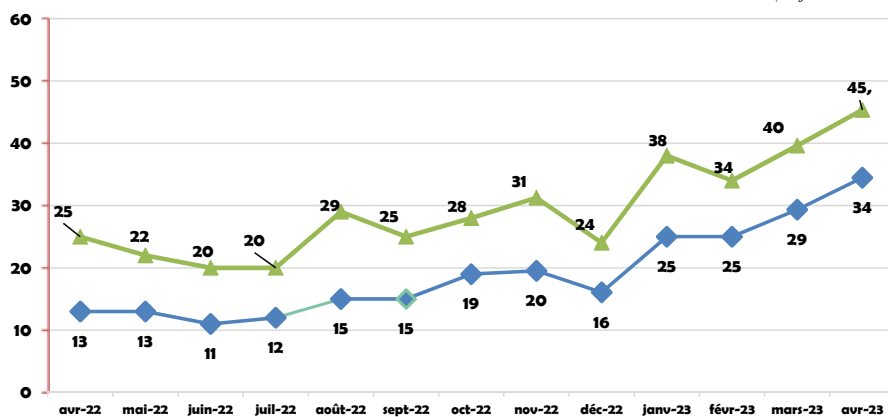
DÉLAI DE DÉCISION À LA SUBVENTION

(en jours ouvrés)



DÉLAI DE DÉCISION AU PAIEMENT

(en jours ouvrés)



Source : DHUP.

2. Une politique de contrôles à fluidifier

L'augmentation des délais de décision au paiement depuis janvier 2023 est principalement due au renforcement des contrôles mis en place à partir de l'été 2022 pour mieux lutter contre la fraude. Les contrôles sur place assurés par les prestataires de l'ANAH (Bureau Veritas, Qualitconsult) sont parfois difficiles à mener : les bénéficiaires des aides ne comprennent pas nécessairement la présence de contrôleurs, dont ils ne connaissent pas le rôle, à leur domicile.

Il est donc important de fluidifier les demandes de contrôle ; les entreprises du bâtiment ont un rôle important de médiateur entre les agents réalisant les contrôles et les ménages bénéficiaires des primes : l'ANAH, la CAPEB (Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment) et la FFB (Fédération française du bâtiment) ont convenu, par un communiqué de presse conjoint du 28 février 2023, de la nécessité de maintenir ces efforts afin de sécuriser le parcours des ménages et de restaurer la confiance.

Par ailleurs, la presse s'est fait récemment l'écho d'entreprises manifestement mécontentes et en difficulté en raison de l'allongement des délais de paiement. Le rapporteur spécial souligne qu'il s'agit ici d'entreprises assumant le rôle de mandataire financier et ayant réalisé des avances de trésorerie aux ménages réalisant des travaux. Il revient aux entreprises de disposer d'une assise financière suffisante pour supporter des délais de paiement rallongés, notamment en cas de suspicion de fraude.

Le rapporteur spécial souscrit aux demandes des mandataires rencontrés (Hellio) : la création d'un club des mandataires financiers et administratifs de l'ANAH pourrait permettre de partager avec l'ANAH les bonnes pratiques à mettre en place afin de limiter les problèmes d'instruction des dossiers et fluidifier leur traitement.

3. Des « bugs techniques » à corriger

Un stock réduit de demandes des aides MPR par geste fait aujourd'hui l'objet de blocages très pénalisants pour les ménages concernés. Dans sa décision n° 2022-199 du 14 octobre 2022 ⁽¹⁾, la défenseure des droits a relevé un certain nombre de **difficultés dans le traitement des dossiers par l'ANAH, liées notamment à la plateforme :**

– des annulations de demandes complexes voire impossibles à réaliser sur la plateforme ;

– des difficultés à enregistrer certains types de demandes ;

(1) Décision disponible à l'adresse suivante :

https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=21474

– l’absence d’exception au II de l’article 2 du décret 2020-26 du 14 avril 2020 selon lequel seuls les travaux et prestations commencés après accusé de réception par l’ANAH de la demande d’aide y ouvrent droit, même en cas d’insuffisances manifestes de la part de la plateforme ;

– des difficultés de finalisation des demandes de versement du solde (impossibilité de téléverser certaines pièces justificatives) ;

– le refus de prise en compte des avis d’impôt dégrèvés.

Au-delà de ces limites techniques, la Défenseure des droits a également soulevé des insuffisances plus générales dans le traitement des demandes : des justifications de refus trop lacunaires, des délais trop longs, l’absence d’interlocuteurs qualifiés capables de faire état du suivi d’un dossier et l’absence de canal alternatif au numérique. La défenseure des droits, lors de son audition par le rapporteur spécial, a pu rappeler les conséquences parfois critiques de ces retards et de ces bugs techniques, certains foyers ayant ainsi été dans l’obligation de contracter des prêts bancaires ou familiaux pour financer les travaux et payer les artisans en l’absence de paiement de la part de l’ANAH, pour des montants atteignant parfois plusieurs milliers d’euros. Depuis sa décision d’octobre 2022, plus de 900 nouvelles saisines concernant les dispositifs MPR ont été enregistrées par la défenseure des droits.

Le rapporteur spécial note que plusieurs réponses ont été apportées :

– le parcours usager a été facilité par la création d’un dossier de régularisation (septembre-octobre 2021), la mise en place de France Connect’ pour sécuriser l’accès au compte (février 2022), la création d’un bouton « annuler ma demande » (mai 2022) ainsi que la création d’un bouton « demander une prorogation de mon dossier » (juillet 2022) ;

– depuis le 1^{er} janvier 2023, les avis de dégrèvement des usagers peuvent être pris en compte ;

– l’ANAH a mis en place un double dispositif spécifique pour les usagers aux dossiers anciens et bloqués qui n’ont pas pu être soldés et nécessitent un travail d’analyse approfondie. Un accompagnement téléphonique et une démarche spécifique pour les dossiers les plus complexes, incluant la mobilisation de personnels dédiés, sont ainsi mis en œuvre.

Il est aujourd’hui urgent de résorber le stock de ces quelques milliers de cas complexes connaissant des délais de traitement prolongés sur plusieurs mois, parfois plus d’un an, à cause d’erreurs techniques. Il est aussi légitime d’attendre que l’ANAH soit la plus transparente possible vis-à-vis des usagers en communiquant publiquement sur les durées de traitement des demandes et en distinguant les retards liés aux erreurs imputables à l’ANAH des délais liés aux contrôles sur place.

Par ailleurs, des travaux sont menés pour améliorer la documentation de l'ANAH et permettre une meilleure compréhension des décisions motivées en droit. Les professionnels attendent notamment une « foire aux questions » consolidée. Le rapporteur spécial juge nécessaire de répondre plus rapidement aux demandes d'information puisqu'il est très difficile aujourd'hui d'obtenir une information précise sur le suivi d'un dossier lorsque l'ANAH est contactée par téléphone ou via la plateforme MPR.

Recommandation : accélérer le traitement des dossiers problématiques et fluidifier la mise en œuvre des contrôles sur place.

B. ... SANS ENTRAVER LA LUTTE CONTRE LES FRAUDES

La lutte contre les fraudes est indispensable aujourd'hui tant les montants en jeu sont significatifs. Derrière le concept de fraude coexistent différentes réalités qu'il convient de distinguer.

En un sens large, la fraude peut caractériser la malfaçon ou une incohérence des travaux au regard de la spécificité du logement (installation d'une pompe à chaleur dans une passoire thermique, pompe à chaleur mal dimensionnée).

Mais la fraude renvoie également aux dossiers de primes totalement fictifs usurpant l'identité de ménages et ou d'entreprises ainsi que les fraudes à l'éligibilité (plafonds de ressources, label RGE, éligibilité des travaux réalisés) dont les risques se sont accrus avec la forte augmentation du budget consacré aux aides MPR.

1. Un niveau important de fraudes

Les différentes procédures de contrôle des aides MPR sont réparties ainsi en 2022 :

– des contrôles de 1^{er} niveau ⁽¹⁾ assurés par les prestataires DOCAPOSTE et les ordonnateurs nationaux concernant 8 % des demandes de subvention accordées, soit 63 444 dossiers en 2022 ;

– des contrôles de deuxième niveau sont réalisés par l'ANAH et représentent 6 % des demandes accordées (contre 7 % en 2021) ;

– des contrôles sur place sont réalisés par le bureau Veritas Exploitation et Qualiconsult dans les territoires d'Outre-mer. Le taux de contrôle des dossiers mis en paiement est de 7 % en 2022 contre 6,5 % en 2021. Ces contrôles visent à s'assurer de la réalité des engagements pris par les demandeurs et de l'éligibilité des travaux aux primes accordées. Les constats relevés auraient permis de hiérarchiser les anomalies détectées pour orienter les contrôles vers les travaux qui présentent les risques les plus élevés.

(1) Les contrôles de premier niveau correspondent à une revue détaillée d'une sélection de dossiers pour lesquels le prestataire ou l'ordonnateur s'assure du respect des règles d'attribution des subventions et de la qualité des travaux d'instruction de son équipe.

Les contrôles sur place donnent les résultats suivants :

- 70 % de dossiers conformes ;
- 18 % de dossiers non conformes ;
- 12 % de contrôles non réalisés en raison d’absence de réponse à la demande de contrôle ;

Ces derniers mois, il a été constaté des pratiques irrégulières ayant conduit l’ANAH, depuis septembre 2022, à renforcer ses contrôles sur de nombreux dossiers de demandes de prime. Ces contrôles ont généré des délais de traitement des dossiers plus longs à l’étape des demandes de paiement.

Trois grands schémas de fraudes ont été relevés : (i) l’usurpation d’identité, (ii) la fraude interne par un agent de l’ANAH ou un complice et (iii) la fraude à l’éligibilité portant sur les travaux réalisés, les personnes (plafonds de ressources), les entreprises (qualification RGE).

Il convient de signaler que l’ANAH délègue traditionnellement l’instruction ou une partie de l’instruction des dossiers, à l’échelon local comme c’est le cas pour MPR Sérénité ou MPR Copropriétés. **Or la logique de guichet national, qui a été essentielle pour concrétiser une massification du dispositif MPR par geste, ne permet pas de garantir une exigence de contrôle similaire à celle de l’échelon local. Ce taux de 30 % de dossiers potentiellement non conformes pour le dispositif MPR par geste est ainsi particulièrement élevé comparé au taux de non-conformité des aides à la pierre que l’ANAH gère et qui est de 4 %.** La sensibilisation des agents effectuant ces contrôles (préfecture ou collectivités territoriales) et l’accompagnement systématique des ménages en sont des raisons déterminantes.

En fin d’année 2022, le ministère de la transition énergétique a alerté le ministère de la justice quant au nombre conséquent de dossiers frauduleux identifiés, estimé à ce jour à 3 000 dossiers pour un montant de primes engagées de 22 millions d’euros. Ce signalement a permis le 4 avril 2023 la diffusion par le garde des Sceaux aux parquets d’une dépêche relative au traitement des fraudes au dispositif MPR. **Par ailleurs, sollicitée afin d’évaluer les dispositifs de contrôles et de lutte contre la fraude mis en place par l’ANAH, l’Inspection générale des finances a conclu qu’environ 24 % des 800 000 dossiers payés jusqu’à l’été 2022 comportaient au moins un facteur de risque, dont 7 000 dossiers (soit 34 millions d’euros) présentant un « risque critique ».**

2. Un système de contrôle à renforcer

Plusieurs actions sont aujourd'hui mises en œuvre pour renforcer le contrôle des aides versées par l'ANAH :

– la mise en place d'une commission des sanctions MPR au niveau interministériel ;

– la saisine automatique du procureur de la République par l'ANAH en cas de détection de fraudes ;

– le renforcement des comités dédiés au sein de l'agence (comité technique anti-fraude bimensuel destiné à identifier les pratiques frauduleuses, comité hebdomadaire lié au pilotage des contrôles avancés chargé de faire un suivi des différents contrôles menés, comité de pilotage anti-fraude trimestriel qui valide les grandes actions à entreprendre) ;

– la priorisation des développements informatiques de l'Agence en lien avec la lutte contre la fraude (migration vers de nouvelles interfaces de programmation permettant de récupérer par voie informatique l'ensemble des données du demandeur, systématisation du modèle de contrôle du consentement du demandeur, déploiement d'un modèle de contrôle différencié basé sur les résultats de *scoring*, mise en place d'une procédure de contrôle de l'identité numérique, recoupement avec l'identité des titulaires des comptes bancaires, *etc.*).

Des améliorations sont cependant attendues notamment en ce qui concerne l'articulation des contrôles relatifs aux CEE avec les contrôles relatifs aux aides MPR. Ce faible niveau d'échanges paraît d'autant plus étonnant que les travaux financés par les primes MPR et les CEE sont bien souvent identiques, même si les modalités de contrôle sont sensiblement différentes. Un même chantier peut faire l'objet aujourd'hui de contrôles multiples par les prestataires de l'ANAH ou les acteurs responsables du contrôle des CEE sans partage d'informations automatisé en cas de fraude constatée (les contrôles pour les aides MPR ayant lieu avant les contrôles pour les CEE). **Les échanges d'information entre acteurs sont faibles malgré la création d'un groupe interministériel de lutte contre la fraude pilotée par le ministère de la transition écologique, qui réunit aujourd'hui chaque semaine l'ANAH, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), la gendarmerie, l'Ademe (Agence de la transition écologique) et le Pôle national des certificats d'économies d'énergie (PNCEE).** Si cette coordination interministérielle permet d'échanger sur les schémas de fraude identifiés et les entreprises suspectes et de coordonner les actions de tous les intervenants, la direction générale du Trésor juge qu'elle **gagnerait à évoluer vers une organisation plus opérationnelle** en vue d'une mise en enquête rapide des signalements par les services de contrôle au niveau territorial adapté. **Une force opérationnelle interservices permettrait notamment de mieux appréhender les grands réseaux de délinquance générateurs des plus gros préjudices économiques.**

Recommandation : améliorer la coordination de la lutte contre les fraudes concernant les certificats d'économie d'énergie (CEE) et les dispositifs MaPrimeRénov' (MPR) en priorisant le partage d'informations entre acteurs.

3. Stabiliser le niveau des aides pour limiter les appels d'air

Indépendamment de la question de prioriser un objectif ou un autre dans la politique de rénovation énergétique des ménages (réduction de la consommation énergétique et/ou décarbonation du mode de chauffage), les professionnels de la rénovation témoignent tous de la nécessité de stabiliser le niveau des aides.

ÉVOLUTION DU BARÈME DES AIDES MPR DE 2020 À 2023 POUR LES MÉNAGES TRÈS MODESTES

| | 1 ^{er} janvier 2020 | 1 ^{er} janvier 2021 | 1 ^{er} janvier 2022 | 1 ^{er} avril 2023 |
|--|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|
| Chaudières à très haute performance énergétique, à l'exception de celles utilisant le fioul comme source d'énergie, mentionnées au 1 de l'annexe 1 | 1 200 | 1 200 | 1 200 | - |
| Chaudières à alimentation automatique fonctionnant au bois ou autres biomasse, mentionnées au a du 2 de l'annexe 1 | 10 000 | 10 000 | 10 000 | 11 000 |
| Chaudières à alimentation manuelle fonctionnant au bois ou autres biomasse, mentionnées au b du 2 de l'annexe 1 | 8 000 | 8 000 | 8 000 | 9 000 |
| Poêles à granulés, cuisinières à granulés | 3 000 | 3 000 | 3 000 | 2 500 |
| Poêles à bûches, cuisinières à bûches | 2 500 | 2 500 | 2 500 | 2 500 |
| Foyers fermés, inserts | 2 500 | 2 500 | 2 500 | 2 500 |
| Équipements de production de chauffage fonctionnant à l'énergie solaire thermique, mentionnés au a du 3 de l'annexe 1 | 10 000 | 10 000 | 10 000 | 11 000 |
| Équipements de fourniture d'eau chaude sanitaire fonctionnant à l'énergie solaire thermique pour les immeubles situés en France métropolitaine, mentionnés au b du 3 de l'annexe 1 | 4 000 | 4 000 | 4 000 | 4 000 |
| Équipements de fourniture d'eau chaude sanitaire fonctionnant à l'énergie solaire thermique pour les immeubles situés à La Réunion, en Guyane, en Martinique, en Guadeloupe ou à Mayotte, mentionnés au c du 3 de l'annexe 1 | 4 000 | 4 000 | 2 000 | 1 600 |
| Équipements de chauffage ou de fourniture d'eau chaude sanitaire fonctionnant avec des capteurs solaires hybrides thermiques et électriques à circulation de liquide, mentionnés au d du 3 de l'annexe 1 | 2 500 | 2 500 | 2 500 | 2 500 |
| Pompes à chaleur géothermiques ou solarothermiques, mentionnées au a du 4 de l'annexe 1 | 10 000 | 10 000 | 10 000 | 11 000 |
| Pompe à chaleur air/ eau, mentionnée au b du 4 de l'annexe 1 | 4 000 | 4 000 | 4 000 | 5 000 |

| | | | | |
|---|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Pompes à chaleur dédiées à la production d'eau chaude sanitaire, mentionnées au c du 4 de l'annexe 1 | 1 200 | 1 200 | 1 200 | 1 200 |
| Équipements de raccordement, ou droits et frais de raccordement, à un réseau de chaleur ou de froid, mentionnés au 5 de l'annexe 1 | 1 200 | 1 200 | 1 200 | 1 200 |
| Dépose d'une cuve à fioul, mentionnée au 6 de l'annexe 1 | 1 200 | 1 200 | 1 200 | 1 200 |
| Systèmes de ventilation mécanique contrôlée double flux autoréglables ou hygroréglables, mentionnés au 7 de l'annexe 1 | 4 000 | 4 000 | 4 000 | 2 500 |
| Audit énergétique, mentionné au 8 de l'annexe 1 | 500 | 500 | 500 | 500 |
| Isolation thermique des parois vitrées, mentionnée au 9 de l'annexe 1 | 100 €/ équipement | 100 €/ équipement | 100 €/ équipement | 100 €/ équipement |
| Isolation des murs par l'extérieur | 100 €/ m ² | 75 €/ m ² | 75 €/ m ² | 75 €/ m ² |
| Isolation des murs par l'intérieur | 25 €/ m ² | 25 €/ m ² | 25 €/ m ² | 25 €/ m ² |
| Isolation des rampants de toiture et plafonds de combles, mentionnée au 11 de l'annexe 1 : | 25 €/ m ² | 25 €/ m ² | 25 €/ m ² | 25 €/ m ² |
| Isolation des toitures terrasses, mentionnée au 12 de l'annexe 1 | 75 €/ m ² | 75 €/ m ² | 75 €/ m ² | 75 €/ m ² |
| Équipements ou matériaux de protection des parois vitrées ou opaques contre les rayonnements solaires, pour les immeubles situés à La Réunion, en Guyane, en Martinique, en Guadeloupe ou à Mayotte, mentionnés au 13 de l'annexe 1 | 25 €/ m ² | 25 €/ m ² | 25 €/ m ² | 25 €/ m ² |
| Sur-toitures ventilées pour les immeubles situés à La Réunion, en Guyane, en Martinique, en Guadeloupe ou à Mayotte, mentionnés au 13-1 de l'annexe 1 | - | - | 75 €/ m ² | 75 €/ m ² |
| Bardages ventilés pour les immeubles situés à La Réunion, en Guyane, en Martinique, en Guadeloupe ou à Mayotte, mentionné au 13-2 de l'annexe 1 | - | - | 75 €/ m ² | 75 €/ m ² |
| Prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage mentionnée au 14 de l'annexe 1 | - | 150 | 150 | 150 |
| Ensemble de travaux mentionnés au 15 de l'annexe 1 | - | - | - | - |
| Bonus Sortie de passoire énergétique | - | 1 500 | 1 500 | 1 500 |
| Bonus BBC | - | 1 500 | 1 500 | 1 500 |

Source : DHUP.

Par ailleurs, pour les ménages les plus favorisés, les aides à l'isolation (hors rénovation globale) sont supprimées à partir du 1^{er} avril 2023 (isolation des murs par l'extérieur et par l'intérieur, isolation des rampants de toiture et plafonds de combles, isolation des toitures terrasses). Les mouvements de « stop and go » (baisse du montant d'aide pour la rénovation des murs extérieurs en 2021, augmentation du montant des aides pour les pompes à chaleur en 2023) sont jugés néfastes et risquent d'attirer des entreprises intéressées par les subventions publiques engagées. Éviter les à-coups, plus significatifs encore pour ce qui concerne les CEE, devrait permettre de **renforcer la lisibilité des politiques publiques pour les particuliers et encourager les entreprises compétentes à investir durablement le champ de la rénovation énergétique.**

4. La responsabilisation des entreprises, une hypothèse à envisager avec précaution

Plusieurs acteurs (ANAH, directions d'administration centrale du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ont évoqué la possibilité de simplifier le circuit financier tout en facilitant *a priori* la mise en œuvre de contrôles poussés dans des délais restreints. **Pour cela, la piste du versement systématique des primes à l'opérateur plutôt qu'au ménage, pourrait être étudiée.** En effet, l'ANAH hésite à suspendre le paiement de la prime lorsque la non-conformité des travaux n'est pas imputable au demandeur (en cas de malfaçon). Dans une telle situation, l'acceptabilité sociale d'une suspension du versement des aides est faible : le demandeur se trouverait doublement pénalisé par la suspension d'une prime sur laquelle il comptait pour payer des travaux qui de surcroît ne sont pas conformes et pourraient appeler des travaux complémentaires.

Le rapporteur spécial entend les arguments avancés. L'ensemble des conséquences d'un tel schéma financier doivent cependant être prises en compte : encouragement des politiques agressives de la part de certaines entreprises (proposition de travaux à « 1 euro »), désresponsabilisation de l'utilisateur aujourd'hui responsable en dernier ressort des travaux réalisés dans son logement, risques de fraude.

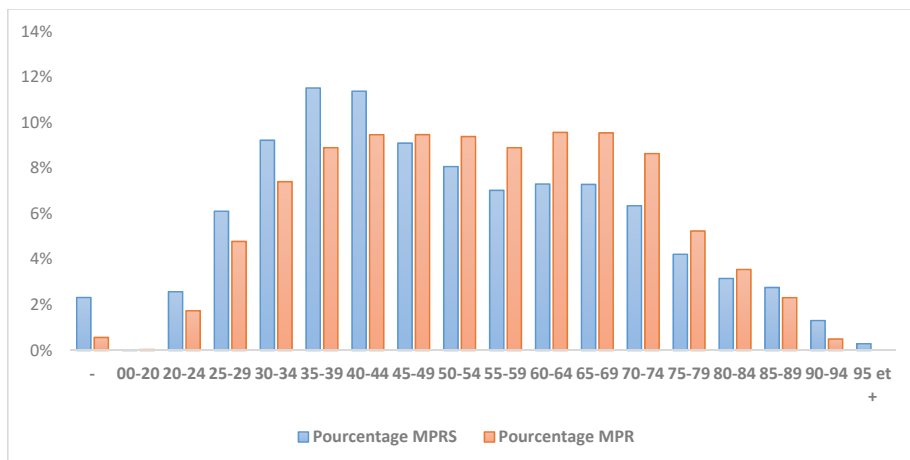
Une politique de responsabilisation des entreprises, qui doit permettre une récupération plus rapide des sommes indues en cas de malfaçons, ne pourra être envisagée que si elle s'accompagne d'une accélération et d'un renforcement des contrôles.

C. RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT DES USAGERS VIA UNE DÉCENTRALISATION DU SERVICE PUBLIC FRANCE RÉNOV'

La complexité des démarches et de la gestion du projet, renforcée par la multiplication des gestes et des intervenants, l'asymétrie d'information entre l'utilisateur (particulier maître d'ouvrage) et l'offre (artisans et maître d'œuvre) générant un défaut de confiance envers les acteurs de la rénovation, et l'absence de garantie sur la performance finale de la rénovation conduisent de nombreux particuliers à abandonner leur projet de rénovation énergétique. Seul un accompagnement renforcé peut aider les ménages à dépasser ces craintes et à s'engager dans des rénovations énergétiques globales et performantes.

Par ailleurs, pour de nombreux usagers éloignés du numérique, l'absence d'accompagnement humain rend très difficile l'accès aux aides, même en l'absence de rénovation globale complexe. Plus de 30 % des dossiers engagés au titre de MPR Sérénité et plus de 40 % des dossiers engagés au titre de MPR par geste le sont par des particuliers de plus de 60 ans.

RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES DES DISPOSITIFS MPR PAR ÂGE



Source : ANAH.

Le service public France Rénov’ a vocation à accompagner les particuliers à travers le déploiement des conseillers France Rénov’ dans l’ensemble des guichets maillant le territoire national.

Le service public France Rénov’

Lancé le 1^{er} janvier 2022, France Rénov’ est un service public de proximité, qui se déploie avec les collectivités territoriales et dont la vocation est d’informer, orienter et conseiller les ménages sur la définition et la mise en œuvre d’un projet de travaux de rénovation. Il s’adresse à l’ensemble des propriétaires (bailleurs, copropriétaires ou occupants) pour la rénovation de leur logement, en habitat collectif comme en habitat individuel.

L’usager a accès à l’offre de service France Rénov’ à travers plusieurs canaux :

- un réseau de plus de 2 337 conseillers, dans plus de 550 guichets présents sur l’ensemble du territoire ;
- un site web unique et un numéro de téléphone uniques (France-renov.gouv.fr et 0808 800 700).

Le réseau France Rénov’ s’appuie à la fois sur :

- le programme « SARE », co-porté par l’Ademe et l’ANAH et financé par le dispositif des certificats d’économie d’énergie (CEE), pour l’information, le conseil et l’accompagnement des ménages dans leurs projets de rénovation énergétique, qui permet de financer les actions des guichets du service public et de contribuer à la couverture de la quasi-totalité du territoire par l’offre de service France Rénov’ (97 % de conseil de premier niveau, 94 % des établissements publics de coopération intercommunale couverts par un dispositif d’accompagnement). Une enveloppe de 200 millions d’euros issue des CEE est prévue sur la période 2020-2024 et avec un financement au moins équivalent de la part des collectivités territoriales ;

– les 955 opérations programmées d'amélioration de l'habitat de l'ANAH (OPAH/programme d'intérêt général) sur l'ensemble du territoire métropolitain, élèvent le conseil à l'ingénierie sur toutes les thématiques de l'amélioration de l'habitat, qui contribuent activement aux dynamiques locales de réhabilitation ou de rénovation de qualité. Les OPAH sont chargées de missions de conseil et d'animation de proximité réalisées par l'opérateur ou la collectivité en régie ainsi que de missions d'accompagnement aux projets de travaux d'amélioration de l'habitat destinées aux ménages aux ressources modestes.

Le pilotage unique de l'ancien réseau « Faire » et du réseau de l'ANAH offre les moyens de répondre à la massification des rénovations grâce à une simplification de l'organisation, un apport d'expertise renforcé sur les aides et une capacité à couvrir à terme l'ensemble des thématiques d'intervention sur le parc privé de logements. L'ANAH assure depuis le 1^{er} janvier 2022 le rôle d'animation du réseau France Rénov' qui se compose des conseillers du service public et des délégations locales de l'ANAH (agents de l'État des DREAL et des DDT). Elle est également en charge de la communication grand public autour de la marque France Rénov' et d'accompagner sa déclinaison au niveau territorial, avec les collectivités et les espaces conseil France Rénov'. À ce titre, elle est chargée de la montée en compétences du réseau à travers l'information, l'animation et surtout la formation du réseau. Elle fournit l'outillage nécessaire aux conseillers dans leurs activités, notamment par le développement et la mise à jour d'outils informatiques ou la diffusion de guides et de livrables.

Les objectifs pour 2024 du programme SARE sont les suivants :

- l'information sur la rénovation énergétique de 2 000 000 ménages ou syndicats de copropriétaires ;
- le conseil personnalisé sur la rénovation énergétique de 400 000 ménages ou syndicats de copropriétaires ;
- l'accompagnement de 100 000 ménages en maison individuelle et 10 000 syndicats de copropriétés sur leurs projets de rénovation énergétique performante ;
- la réalisation de 200 000 audits énergétiques en maison individuelle et 15 000 en copropriétés ;
- le financement de 12 000 missions de maîtrise d'œuvre en maison individuelles et 3 000 en copropriétés pour la rénovation énergétique performante.

Ce conseil de « premier niveau » et d'accompagnement individualisé est aujourd'hui complété par le lancement du dispositif « Mon accompagnateur Rénov' » depuis le 1^{er} janvier 2023 : les prestataires publics ou privés agréés « Mon accompagnateur Rénov' » jouent aujourd'hui le rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage dans le champ de l'accompagnement social, technique et financier auprès des particuliers qui entreprennent un projet concret de rénovation globale.

« Mon accompagnateur Rénov' »

Issue du rapport de 2021 pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés d'Olivier Sichel, la mission d'accompagnement des ménages dans leurs travaux de rénovation énergétique a été mise en place par l'article 164 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets dite « Climat et résilience ».

Le décret n° 2022-1035 du 22 juillet 2022 a précisé le calendrier d'entrée en vigueur des obligations et les aides concernées, les missions de nature technique, administrative et financière réalisées et la mise en place d'un agrément pour les opérateurs chargés de cette mission sur la base du respect de critères d'indépendance, de neutralité et de probité.

L'arrêté du 21 décembre 2022 détaille le contenu de la prestation d'accompagnement, la procédure d'agrément, les modalités d'instruction de l'agrément et de contrôle des opérateurs. Cet arrêté précise enfin le rôle des guichets du service public.

Le déploiement des opérateurs « Mon accompagnateur Rénov' » a commencé le 1^{er} janvier 2023, avec l'obligation d'y faire appel pour les projets financés par MaPrimeRénov' Sérénité. L'ANAH assure la mise en œuvre opérationnelle de Mon Accompagnateur Rénov'. Elle est en charge de la délivrance de l'agrément, du contrôle des prestations et des opérateurs, du bon déploiement sur le territoire, de l'animation des opérateurs et de leur intégration dans l'écosystème France Rénov'.

Les annonces récentes de la Première ministre vont clairement dans le bon sens, en prévoyant une montée en charge des dispositifs : 2 600 de conseillers France Rénov' devraient ainsi être opérationnels à l'été 2023. Le forfait de l'aide d'accompagnement porté de 1 200 à 2 000 euros permettra également de prendre totalement en charge les frais d'accompagnement des opérateurs « Mon Accompagnateur Rénov' ». Le recours à ces opérateurs est obligatoire pour l'éligibilité à MPR Sérénité et pour les bouquets de travaux dans le cadre du dispositif MPR par geste dont le montant est supérieur 10 000 euros. Le Gouvernement souhaite que 5 000 opérateurs « Mon Accompagnateur Rénov' » soient opérationnels d'ici 2025.

Le rapporteur spécial considère qu'une décentralisation du service public France Rénov', qui repose déjà fortement sur l'action des collectivités territoriales, est à envisager à l'avenir :

– ce sont les collectivités territoriales qui sont les plus à même d'engager la démarche « d'aller vers » les administrés de leur territoire, notamment dans le cadre des OPAH et des programmes d'intérêt général (PIG), en les accompagnant dans leurs demandes d'aides ;

– les collectivités territoriales pourraient assurer la connaissance du bâti local et avoir la responsabilité de la tenue d'un registre de performance énergétique ;

– ce sont enfin les collectivités territoriales qui connaissent le mieux le tissu économique local et pourraient accompagner les particuliers dans l'analyse des devis et le choix des artisans.

Cette décentralisation nécessite de responsabiliser les collectivités territoriales en généralisant les OPAH sur l'ensemble du territoire, en faisant de l'accompagnement des rénovations énergétiques des particuliers une mission obligatoire du bloc communal tout en leur transférant l'ensemble des budgets et agents associés (crédits CEE du programme SARE, agents de l'ancien réseau FAIRE, *etc.*). À terme, le rapporteur spécial plaide même pour une différenciation du niveau d'aide selon les territoires, l'habitat et les contraintes climatiques pouvant fortement varier d'une région à une autre.

RÉPARTITION DES DOSSIERS MPR ENGAGÉS EN 2022 PAR RÉGION.

| Région | MPR | MPR Copropriétés | MPR Sérénité | Total général | Répartition de la population française |
|----------------------------|---------------|------------------|--------------|----------------|--|
| AUVERGNE-RHONE-ALPES | 11,0 % | 0,9 % | 0,5 % | 12,4 % | 12,2 % |
| ILE-DE-FRANCE | 9,1 % | 1,8 % | 0,3 % | 11,1 % | 18,4 % |
| NOUVELLE-AQUITAINE | 10,4 % | 0,1 % | 0,6 % | 11,1 % | 9,1 % |
| HAUTS-DE-FRANCE | 10,0 % | 0,1 % | 0,6 % | 10,7 % | 8,9 % |
| GRAND-EST | 9,3 % | 0,3 % | 0,5 % | 10,2 % | 8,3 % |
| OCCITANIE | 8,7 % | 0,1 % | 0,8 % | 9,6 % | 9,1 % |
| PAYS-DE-LA-LOIRE | 6,4 % | 0,1 % | 0,4 % | 6,9 % | 5,8 % |
| BRETAGNE | 6,0 % | 0,2 % | 0,5 % | 6,6 % | 5,1 % |
| BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE | 5,9 % | 0,1 % | 0,3 % | 6,3 % | 4,2 % |
| NORMANDIE | 5,6 % | 0,1 % | 0,3 % | 6,0 % | 5,0 % |
| CENTRE | 4,4 % | 0,1 % | 0,2 % | 4,6 % | 3,8 % |
| PROVENCE-ALPES-COTE-D'AZUR | 3,5 % | 0,1 % | 0,2 % | 3,7 % | 7,7 % |
| MARTINIQUE | 0,2 % | 0,0 % | 0,0 % | 0,2 % | 0,3 % |
| GADELOUPE | 0,2 % | 0,0 % | 0,0 % | 0,2 % | 0,3 % |
| LA RÉUNION | 0,2 % | 0,0 % | 0,0 % | 0,2 % | 0,7 % |
| CORSE | 0,1 % | 0,0 % | 0,0 % | 0,2 % | 0,5 % |
| GUYANE | 0,0 % | 0,0 % | 0,0 % | 0,0 % | 0,2 % |
| MAYOTTE | 0,0 % | 0,0 % | 0,0 % | 0,0 % | 0,2 % |
| Total général | 91,0 % | 3,9 % | 5,1 % | 100,0 % | 100 % |

Source : Commission des finances d'après les données de l'ANAH et de l'INSEE.

Recommandation : décentraliser la politique d'accompagnement des particuliers et le service public France Rénov'.

III. INSCRIRE LA POLITIQUE DE RÉNOVATION DANS LA DURÉE

Rendre plus efficace les rénovations énergétiques des particuliers est aujourd'hui une priorité. Cet objectif se décline de plusieurs manières : accentuer le soutien aux rénovations globales, créer un parcours de gestes, mieux évaluer *a posteriori* les effets des rénovations énergétiques.

A. LE SOUTIEN AVEUGLE AU CHANGEMENT DE MODE DE CHAUFFAGE SANS CONDITION EST CONTESTABLE

Les chiffres parlent d'eux-mêmes : **pour l'aide MPR par geste, les prestations liées au mode de chauffage ont représenté en 2022 70 % du nombre de dossiers et 78 % du montant total des primes MPR (30 % du montant des primes pour les seules pompes à chaleur)**. L'aide MPR par geste fléchée vers le changement de mode de chauffage a d'ailleurs été renforcé en 2022 avec l'augmentation des forfaits de 1 000 euros pour les équipements de chauffage centralisés ne fonctionnant pas aux énergies fossiles (pompes à chaleur, chaudières biomasse et chauffage solaire).

**RÉPARTITION EN NOMBRE DE DOSSIERS ET EN MONTANT DE PRIME DES DIFFÉRENTS
TYPES DE TRAVAUX FINANCÉS PAR MPR PAR GESTE EN 2022**

| | | | |
|------|---|-------------|-------------|
| 2022 | Assistance à maîtrise d'ouvrage | 0% | 0% |
| | Audit énergétique | 6% | 2% |
| | Audit énergétique pour rénovation globale | 0% | 0% |
| | Bardage ventilé | 0% | 0% |
| | Bonus Bâtiment Basse Consommation | 0% | 0% |
| | Bonus sortie de passoire énergétique | 0% | 0% |
| | Chaudière à bûches | 0% | 1% |
| | Chaudière à granulés | 6% | 14% |
| | Chaudière gaz THPE | 4% | 1% |
| | Chauffage solaire combiné | 0% | 1% |
| | Chauffe-eau solaire collectif | 0% | 0% |
| | Chauffe-eau solaire individuel | 3% | 6% |
| | Chauffe-eau solaire individuel Outre-mer | 0% | 0% |
| | Chauffe-eau thermodynamique | 2% | 1% |
| | Dépose de cuve à fioul | 1% | 1% |
| | Foyer fermé, insert | 2% | 1% |
| | Isolation de la toiture en pente - plafond de combles | 3% | 2% |
| | Isolation de la toiture-terrasse | 0% | 0% |
| | Isolation des murs par l'extérieur | 9% | 12% |
| | Isolation des murs par l'intérieur | 1% | 1% |
| | Partie thermique d'un panneau hybride | 0% | 0% |
| | Poêle à bûches | 8% | 4% |
| | Poêle à granulés | 21% | 18% |
| | Pompe à chaleur air / eau | 23% | 29% |
| | Pompes à chaleur géothermique | 0% | 1% |
| | Protection solaire de toiture | 0% | 0% |
| | Protection solaire des murs ou fenêtres | 0% | 0% |
| | Remplacement des fenêtres ou porte-fenêtres | 7% | 1% |
| | Rénovation globale + AMO | 0% | 0% |
| | Rénovation globale + bonus BBC | 0% | 0% |
| | Rénovation globale + bonus BBC + AMO | 0% | 0% |
| | Rénovation globale + bonus SPE | 0% | 0% |
| | Rénovation globale + bonus SPE + AMO | 0% | 0% |
| | Rénovation globale + bonus SPE + bonus BBC | 0% | 0% |
| | Rénovation globale + bonus SPE + bonus BBC + AMO | 0% | 0% |
| | Rénovation globale standard | 0% | 0% |
| | Réseau de chaleur et de froid | 0% | 0% |
| | Sur-toiture ventilée | 0% | 0% |
| | Sur-toiture ventilée - Protection de toiture | 0% | 0% |
| | Ventilation double flux | 3% | 4% |
| | Total | 100% | 100% |

La première colonne représente la répartition des financements en fonction du nombre de dossiers et la seconde colonne la répartition en fonction du montant des primes accordées. L'ANAH n'est pas en mesure de présenter une répartition des financements par type de geste pour les autres dispositifs MPR (MPR Sérénité, MPR Copropriétés).

Source : DHUP.

Ce niveau interroge fortement le rapporteur spécial : **s’il convient de ne pas opposer la baisse de la consommation énergétique et la décarbonation du mode de chauffage, le rapporteur spécial considère qu’il n’est pas souhaitable de prioriser le second sur le premier. La décarbonation du système résidentiel ne peut pas conduire à une hausse importante de la facture énergétique des particuliers alors que sa baisse constitue justement une des principales motivations du lancement de travaux par des propriétaires privés, tout comme le gain en confort.**

Cela est d’autant plus vrai qu’au regard des capacités de production d’électricité nationales, la consommation d’électricité par les pompes à chaleur (PAC) ou des systèmes de chauffage d’appoint (convecteurs électriques) durant les pics de consommation d’hiver est principalement couverte par des centrales à gaz ou au fioul. Les pompes à chaleur ne sont en effet pas en capacité aujourd’hui de chauffer seules un logement peu isolé en cas de températures particulièrement basses l’hiver et nécessitent un mode de chauffage complémentaire en l’absence de rénovation globale. ⁽¹⁾ Alors que la consommation d’électricité pour une PAC est d’autant plus forte que les températures sont basses, le risque de délestages ciblés pour éviter un « black-out » évoqué cet hiver 2022-2023 pourrait être accru par une électrification massive des appareils de chauffage sans baisse de la consommation.

Pour toutes ces raisons, un consensus existe aujourd’hui pour déconseiller toute installation de pompe à chaleur dans une passoire thermique sans rénovation globale. Le rapporteur spécial soutient toutes les démarches qui permettraient d’encadrer les travaux bénéficiant d’une prime MPR uniquement fléchée sur le changement du mode de chauffage : rendre le DPE obligatoire pour bénéficier des aides MPR, rendre obligatoire le passage dans un guichet France Rénov’, contraindre le bénéficiaire à avoir recours à un contrat de maintenance pour son nouveau système de chauffage, etc. On pourrait ainsi considérer que la puissance publique devrait conditionner les aides pour les pompes à chaleur à une étiquette de performance énergétique minimale ou à un engagement des ménages à réaliser des travaux de rénovation permettant d’atteindre un certain niveau de performance énergétique dans un certain délai.

Recommandation : limiter le soutien aux gestes ne limitant que la production de gaz à effet de serre sans effet (ou avec un effet négatif) sur la facture énergétique des particuliers.

B. LE BESOIN D’INVENTER UNE RÉNOVATION PAR ÉTAPES

Il est évident que le soutien aux rénovations globales, plus efficace en matière de gains énergétiques et de pouvoir d’achat pour les ménages, doit être renforcé. Si on constate une augmentation continue des rénovations globales – on est passé de 51 967 rénovations globales en 2020 à 65 939 en 2022, cette accélération est aujourd’hui trop lente pour répondre aux objectifs qui ont été fixés.

(1) Cf. par exemple, *Négawatt et réseau CLER*, Le rôle de la pompe à chaleur dans la stratégie de rénovation, novembre 2022. Rapport disponible à l’adresse suivante :

https://www.negawatt.org/IMG/pdf/2211_pac_strategie_renovation.pdf

NOMBRE DE RÉNOVATIONS GLOBALES FINANÇÉES

| Année | 2020 | 2021 | 2022 | Total |
|--|---------------|---------------|---------------|----------------|
| MPR rénovation globale | | 1 044 | 1 718 | 2 712 |
| MPR Sérénité | 41 241 | 41 219 | 34 122 | 116 582 |
| Conventionnement propriétaires bailleurs | 3 609 | 4 007 | 4 161 | 11 777 |
| MPR Copropriétés (Habiter Mieux en 2020) | 7 117 | 11 891 | 25 938 | 44 946 |
| Total | 51 967 | 58 161 | 65 939 | 176 067 |

Source : ANAH.

Ce soutien aux rénovations globales passe par une meilleure prise en compte du reste à charge, une harmonisation des différents types d'aide, le développement de différentes offres de financement crédibles et accessibles, un accompagnement renforcé avec le déploiement des opérateurs Mon Accompagnateur Rénov'. Une **augmentation du niveau d'aide dans le cadre de MPR Sérénité et MPR Copropriétés (l'ANAH prend en charge aujourd'hui 35 % du montant des travaux pour les ménages modestes pour un plafond d'aide de 12 250 euros, contre 50 % pour un plafond d'aide de 17 500 euros pour les ménages très modestes) pourrait ainsi être envisagée dans le cadre d'une harmonisation de l'ensemble des aides, de la prise en compte de l'action des collectivités territoriales et de la fixation d'une cible de reste à charge par catégorie de ménages.**

Mais si un consensus politique et technique se dégage aujourd'hui pour basculer progressivement d'un système d'aides principalement fondé sur les gestes simples vers la rénovation globale plus efficace en matière de gains énergétiques, **le rapporteur spécial considère qu'il n'est pas possible de conditionner du jour au lendemain les aides MPR à une rénovation globale. Les raisons justifiant l'impossibilité d'envisager une rénovation globale pour certains ménages ont déjà été explicitées et certaines rénovations par geste répondent tout simplement à une situation d'urgence.** Les gestes contraints par la réglementation pourraient être de plus en plus nombreux à l'avenir : un ménage modeste qui se chauffe aujourd'hui au fioul ne peut plus changer sa chaudière en cas de panne. Avant d'envisager immédiatement une rénovation globale qui implique un accompagnement humain, un montage financier, la disponibilité d'artisans qualifiés, il faut pouvoir l'aider à changer d'appareil de chauffage.

Le rapporteur spécial plaide donc pour que les primes MPR par geste s'inscrivent dorénavant dans une rénovation d'ensemble par étapes (un « parcours de gestes ») s'étendant sur plusieurs années, lorsqu'une rénovation globale n'est pas envisageable, quelle qu'en soit la raison : un audit clair permettrait d'établir un parcours séquencé et cohérent permettant progressivement de gagner en efficacité. L'obtention de certaines aides pour des gestes qui ne respecteraient pas ce parcours serait suspendue à la réalisation de travaux ultérieurs dans un délai défini.

Si la direction générale du Trésor juge pertinente l'idée d'un parcours de gestes, elle note que cela présuppose d'engager le ménage dans un parcours de rénovation de plusieurs années. Une condition pour y parvenir serait de disposer d'un recensement des logements à prioriser. La direction générale du Trésor note toutefois les rénovations par étapes, ayant le mérite de neutraliser les freins extra-financiers, ont souvent pour effet de renchérir le coût global de la rénovation pour le ménage et pour l'État. Enfin, le suivi dans la durée de ces parcours de rénovation constituerait une surcharge de gestion importante pour l'ANAH.

Recommandation : créer une rénovation par étapes (un « parcours de gestes ») permettant aux ménages qui n'ont pas la possibilité de réaliser une rénovation globale de leur logement à court terme d'obtenir un accompagnement et des financements sur plusieurs mois ou plusieurs années, conditionnés à un parcours de rénovation efficace et séquencé.

C. L'ÉVALUATION DES EFFETS DE LA RÉNOVATION THERMIQUE : DES PROGRÈS ENCORE ATTENDUS

Aujourd'hui, seule une évaluation *a priori* des gains énergétiques est réalisée pour évaluer l'efficacité des gestes de rénovation financés par MPR.

Les différentes méthodes de calcul *a priori* des économies d'énergie

Plusieurs méthodes d'évaluation *a priori* permettent de quantifier les économies d'énergie générées par le dispositif MPR.

La méthode du SDES (Service des données et études statistiques) du Commissariat général au développement durable (CGDD) :

Pour chaque type de geste est déterminé un coefficient permettant de convertir le geste en économie d'énergie. Ce coefficient peut être une valeur moyenne par geste en MWh/an ou, pour certains gestes d'isolation qui se font sur une superficie (toiture, murs, fenêtres), une valeur par mètre carré de surface isolée, en kWh/m²/an. Les coefficients sont issus soit de l'enquête Tremi (2020) pour les maisons individuelles, soit de l'étude réalisée pour l'Ademe par le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) (2018) pour les appartements.

L'enquête Tremi 2020 mesure les travaux de rénovation énergétique dans les maisons individuelles. À partir des données contextuelles de l'enquête (localisation des logements, date de construction, etc.) et des réponses au questionnaire, des gains énergétiques conventionnels sont calculés selon la méthode de calcul du nouveau DPE, entré en vigueur au 1^{er} juillet 2021. Les coefficients peuvent être déclinés, pour chaque type de geste, par zone climatique, et par période de construction, ainsi qu'en fonction de la surface habitable de la maison. Lorsque la maison individuelle est identifiée dans le fichier de la taxe d'habitation (dont les données sont compilées avec d'autres pour produire le fichier démographique sur les logements et les individus – Fidéli –), on applique un coefficient issu des paramètres suivants : geste, zone climatique, période de construction, surface habitable (pour les gestes d'isolation uniquement). Dans le cas contraire, on applique un coefficient issu du croisement geste x zone climatique.

L'étude du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB)

L'étude du CSTB pour le compte de l'Ademe a été conduite en octobre 2018 pour la préparation de la réglementation de MaPrimeRénov'. Elle fournit des valeurs moyennes ou au mètre carré de surface isolée pour un certain nombre de gestes, en distinguant les maisons et les appartements. Ces coefficients correspondent à des gestes de rénovation complets alors que, dans la réalité, les gestes peuvent être incomplets. Par exemple, les travaux d'isolation peuvent ne concerner qu'une partie des murs extérieurs, la toiture, ou des fenêtres. À partir de dépenses déclarées et de coûts moyens de travaux, des taux de complétude sont de ce fait calculés. Ces taux sont, par exemple, de 0,59 en moyenne pour l'isolation des murs extérieurs, de 0,51 pour l'isolation des toitures, de 0,44 pour le remplacement des parois vitrées. Ils sont en revanche systématiquement de 1 pour les changements de système de chauffage et d'eau chaude sanitaire. Pour les travaux d'isolation sur des surfaces, si l'on dispose de la surface isolée, on multiplie cette surface par le coefficient au mètre carré de surface isolée sans corriger par le taux de complétude.

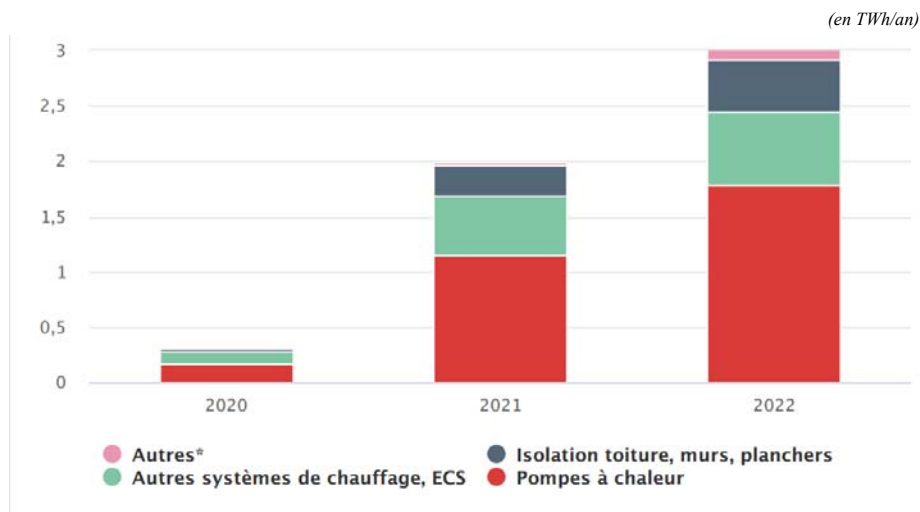
Certains gestes n'ont pas de coefficients dans l'étude Ademe-CSTB, alors que l'enquête Tremi donne des valeurs pour des catégories auxquelles ces gestes appartiennent. Pour ne pas traiter différemment appartements et maisons individuelles, des coefficients ont été calculés pour ces gestes en appartement, en partant de la valeur Tremi pour les maisons individuelles et en appliquant une décote (les coefficients moyens sont généralement plus faibles en appartement qu'en maison) obtenue sur un des types de gestes proches.

L'appariement des données d'aides avec le fichier de la taxe d'habitation et le fichier Fidéli de l'Insee permet de compléter l'information sur les logements rénovés et les ménages concernés. Cela permet d'une part d'améliorer la précision des calculs de gains énergétiques liés aux travaux en utilisant des caractéristiques plus précises des logements, pas toujours disponibles dans les fichiers d'aides, comme la période de construction et la surface habitable, et, d'autre part, d'enrichir l'analyse statistique en ajoutant des descripteurs intéressants sur les logements ou les ménages bénéficiaires.

Source : DHUP

Selon de premières estimations les travaux associés aux principales aides à la rénovation énergétique des logements privés (MPR, MPR Sérénité et MPR Copropriétés) auraient permis des économies d'énergie en 2022 à hauteur de 4,7 TWh/an (dont 3 TWh/an environ au titre de MPR par geste), et des réductions de gaz à effet de serre (GES) à hauteur de 1,8 MtCO₂eq/an.

ÉCONOMIES D'ÉNERGIE GÉNÉRÉES PAR MAPRIMERÉNOV' PAR TYPE DE GESTES SUR LA PÉRIODE 2020-2022



Source : Fichier MPR – ANAH, Taxe d'habitation, calculs SDES

Cependant les données d'évaluation restent aujourd'hui lacunaires malgré la création de l'Observatoire national de la rénovation énergétique (ONRE), dont les travaux portent notamment sur les gains énergétiques ⁽¹⁾ et les études précieuses du Comité d'évaluation du plan France Relance ⁽²⁾. L'évaluation de la performance des différents dispositifs publics d'aides demeure complexe : les différents dispositifs qui obéissent à des critères et logiques différentes ne permettent pas d'agréger et de combiner les données de suivi. **Surtout, il convient aujourd'hui d'améliorer le suivi qualitatif des rénovations opérées par des évaluations a posteriori aujourd'hui trop peu nombreuses.**

À ce titre, on peut noter l'existence de l'étude « PerfInMind » ⁽³⁾ qui a porté sur une centaine de maisons individuelles ayant fait l'objet de rénovations performantes et montré l'atteinte des objectifs visés dans la très grande majorité des cas. Pour analyser à plus grande échelle la performance des rénovations financées, le SDES a lancé récemment une étude des consommations réelles sur la base des données collectées par les compteurs communicants d'un million de ménages, dont les résultats devraient être disponibles fin 2023. L'ANAH

(1) Voir par exemple : « Les rénovations énergétiques aidées du secteur résidentiel entre 2016 et 2020 », ONRE, février 2023. Par ailleurs, l'ONRE doit remettre courant 2023 une étude portant sur l'impact des aides MaPrimeRénov' entre 2020 et 2022, évaluant notamment les économies d'énergie et les baisses d'émission des gaz à effet de serre associées à ces aides. Ce rapport devrait également présenter plusieurs éléments sur l'impact de l'aide envers les plus précaires et envers les ménages qui occupent les logements les plus énergivores.

(2) « Comité d'évaluation du plan France Relance – Deuxième rapport – Dispositif MaPrimeRénov' », France Stratégie et Inspection générale des finances, décembre 2022.

(3) Étude réalisée le cadre de l'appel à projet recherche de l'Ademe « Vers des bâtiments responsables à l'horizon 2020 ». Les résultats sont disponibles à l'adresse suivante : <https://www.effinergie.org/web/erreur/2-non-categorise/2467-le-projet-perf-in-mind>

réalise également avec le cabinet Urbanis une revue de la littérature existante sur la mesure des gains réels après travaux. Cette étude pourrait montrer que le sujet a surtout été documenté dans le cadre des copropriétés et bien moins pour les maisons individuelles.

Tout ce qui peut concourir à une meilleure évaluation des dispositifs de l'ANAH va dans le bon sens. Ainsi l'évolution du diagnostic de performance énergétique du logement, après les travaux ayant donné droit à une subvention MPR, constitue une information importante qui pourrait compléter utilement les évaluations *a priori* des économies d'énergie.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures, le mardi 16 mai 2023, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. François Jolivet, rapporteur spécial des crédits de la mission Cohésion des territoires : logement et hébergement d'urgence, sur son rapport d'information sur les dispositifs de soutien à la rénovation énergétique de l'ANAH, présenté en application de l'article 146, alinéa 3, du règlement de l'Assemblée nationale.

M. François Jolivet, rapporteur spécial. Chacun connaît les dispositifs de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) : MaPrimeRénov', MaPrimeRénov' Sérénité et MaPrimeRénov' Copropriété. La massification des aides souhaitée par le Parlement a réussi puisque 600 000 dossiers ont bénéficié de l'une de ces aides pour un montant total de 2,33 milliards d'euros en 2022 et une enveloppe prévisionnelle fixée à près de 3,4 milliards d'euros pour 2023 pour l'ensemble des dispositifs de soutien à la rénovation énergétique.

En dépit de ce premier constat, qui semble positif, il existe trois axes d'amélioration : un meilleur accompagnement des usagers, tout en évitant la fraude ; une clarification des objectifs poursuivis ; la création d'un cadre réglementaire et financier propice aux rénovations plus globales.

La question du service rendu est primordiale. Nous avons tous rencontré, dans nos circonscriptions, des habitants ou des entreprises qui se plaignent de ne pas avoir reçu leur aide dans les délais. Or les dossiers en incident ne représentent que 4 % du total. Ils s'expliquent par le fait que l'Anah opère des contrôles qui nécessitent d'entrer dans les logements : tant que le propriétaire n'en permet pas l'accès, l'aide n'est pas versée. De plus, la Défenseure des droits n'a fait état que d'environ 900 dossiers en souffrance du fait du « plantage » de la plateforme informatique de l'Anah, la majorité des dossiers étant déjà régularisée. Cela étant, globalement, les opérations menées par cette agence connaissent beaucoup de succès – peut-être même trop – auprès des usagers.

Il manque cependant un accompagnement dans la réhabilitation par geste. En effet, 40 % des bénéficiaires de MaPrimeRénov' ont plus de 60 ans – nombre d'entre eux ont même plus de 75 ans. Or la procédure de dépôt d'une demande est entièrement dématérialisée, ce qui n'est pas toujours facile à vivre pour ces personnes. On pourrait envisager de décentraliser le dispositif France Rénov' car les collectivités territoriales sont les premières maisons de services publics que connaissent les administrés et celles qui sont un peu étoffées arrivent à accompagner leurs habitants.

La lutte contre la fraude mérite également d'être renforcée. Les mêmes margoulin qui sévissaient dans les arnaques au compte personnel de formation agissent dans le domaine de la rénovation. Les ministères du logement et du budget sont en train d'y mettre fin car la justice est saisie d'un certain nombre de plaintes, ce qui signifie que l'on arrive à les détecter.

Je souhaite également aborder la question de la nécessité de clarifier les objectifs de notre politique publique. MaPrimeRénov' prévoit une aide pour financer l'installation des pompes à chaleur. Nous sommes passés d'un diagnostic purement thermique à un diagnostic non seulement thermique mais portant également sur l'émission de gaz à effet de serre, ce qui fait que l'on compare des choux avec des carottes. Le remplacement d'une chaudière

individuelle au gaz par une pompe à chaleur permet d'atteindre l'objectif de décarbonation en 2050 mais n'empêche pas le logement d'être une passoire thermique. En fait, il faut savoir ce que l'on veut : soit atteindre l'objectif zéro carbone en 2050, soit se concentrer sur l'aspect thermique.

De plus, il est nécessaire de s'inscrire dans un programme pluriannuel de financement, y compris à l'échelle individuelle. Il serait illusoire de croire que l'État peut mettre 10 ou 15 milliards sur la table pour tout financer d'un seul coup ; il n'y aurait d'ailleurs pas assez de matériaux ni d'entreprises pour réaliser tous ces travaux. Plutôt que d'accorder des aides uniques – je plaide pour leur suppression pure et simple –, il me paraît préférable de définir un parcours de gestes séquencés, avec un accompagnement financier à chaque étape car on ne peut pas attendre d'un propriétaire qu'il finance en une seule fois 75 000 euros de travaux.

MaPrimRénov' Copropriété a obtenu de bons résultats. Toutefois, je ne sais pas s'il en ira toujours ainsi car la loi « climat et résilience » a eu pour effet de désolidariser les copropriétaires entre eux. Avant, lorsqu'un immeuble était classé B, tous les appartements bénéficiaient de ce classement, même celui qui était en face nord ou au premier étage au-dessus d'un parking semi-enterré. Désormais, chaque appartement a son propre classement. Or l'absence de solidarité dans les immeubles est devenue un obstacle aux opérations de réhabilitation des copropriétés.

Il est important que le Gouvernement se pose les bonnes questions. Un moratoire est nécessaire concernant le diagnostic thermique et d'émission de gaz à effet de serre car il n'a en réalité plus rien de thermique, seul le deuxième aspect étant aujourd'hui traité.

M. Olivier Klein, ministre délégué chargé de la ville et du logement. Je remercie le rapporteur spécial pour le travail qu'il a effectué sur cette thématique majeure qu'est la rénovation énergétique. J'espère que la présente intervention répondra aux questions que j'avais laissées en suspens tout à l'heure.

Les constats et recommandations qui viennent d'être faites alimenteront ou rencontreront d'autres travaux en cours dans le cadre de la planification écologique conduite sous l'égide de la Première ministre et au Parlement, au sein de la commission d'enquête du Sénat. Je salue tout particulièrement le regard tout en nuances que le rapporteur spécial porte sur cette politique publique complexe : il n'est jamais facile d'entreprendre des travaux lourds sur un logement. Il a mené une analyse aussi objective que possible, à rebours de certains discours laissant entendre qu'il existerait une formule magique pour rénover, du jour au lendemain, un parc de plus de 30 millions de logements, en mettant en exergue certaines difficultés bien identifiées et en cours de résorption, tout cela pour faire le buzz, trop souvent au détriment de la crédibilité et de l'action, donc du climat.

Certes, tout n'est pas parfait. Il existe des axes d'amélioration, que le rapporteur spécial a d'ailleurs évoqués et à propos desquels règne un certain consensus. Néanmoins, redisons-le avec force, la dynamique engagée sous le quinquennat précédent et sur laquelle nous nous appuyons pour accélérer est historique.

Depuis son lancement en 2020, MaPrimeRénov' a permis d'aider plus de 1,5 million de Français à engager des travaux, à hauteur de 5,6 milliards d'euros au total. Deux bénéficiaires du dispositif sur trois disposent de revenus modestes ou très modestes, alors que le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), en vigueur jusqu'en 2019, bénéficiait pour près de la moitié aux ménages des neuvième et dixième déciles. Le gain énergétique annuel moyen est de 7,1 térawattheures par logement, soit une hausse de 30 % par rapport à

2021 et de 80 % par rapport au CITE. Depuis 2020, plus de 185 000 rénovations globales ont été financées grâce notamment à MaPrimeRénov' Sérénité, dont près de la moitié correspondant à des sorties de passoires thermiques.

S'agissant de l'habitat collectif, les objectifs de MaPrimeRénov' Copropriétés ont été dépassés en 2022, avec plus de 25 000 logements rénovés, contre 10 000 en 2021. Les aides ont été relevées en début d'année pour un objectif d'au moins 40 000 logements rénovés en 2023. Si les volumes restent modestes, la dynamique est positive. Nous la soutenons activement, sans réduire l'ambition des projets, dont le gain énergétique est supérieur à 50 % en moyenne.

Bref, les résultats sont là, au bénéfice de la qualité du logement, du pouvoir d'achat des bénéficiaires et du climat. Nous devons néanmoins regarder en face les difficultés qui subsistent, sans concession mais à leur juste mesure.

Il existe un stock de quelques milliers de dossiers en difficulté de traitement, à mettre en perspective avec le nombre de paiements effectués chaque année – plus de 500 000. Dans un contexte de vigilance accrue contre la fraude, l'instruction a malheureusement connu des ralentissements à l'automne, mais depuis le rythme s'est normalisé, avec un délai d'instruction d'environ cinq semaines pour un dossier complet. Les difficultés concernent pour partie des dossiers incomplets, qui nécessitent des échanges complémentaires avec le demandeur, ou des contrôles renforcés. Bien sûr, nous ne nous satisfaisons pas de l'allongement de plusieurs semaines des délais pour l'utilisateur ou le mandataire de bonne foi – je précise que nombre d'articles parus dans les médias ces dernières semaines ont trait à des mandataires peu scrupuleux, et non à des particuliers. Des actions spécifiques ont été lancées par l'Anah pour régler ces problèmes. Il existe désormais une équipe et des procédures dédiées pour les dossiers en souffrance, comportant une prise de contact systématique avec les demandeurs ; un plan de résorption du stock des dossiers en attente de paiement au mandataire a permis d'en solder plus de 50 000 depuis la mi-février. La fluidification du traitement se poursuit en continu, grâce notamment à la formation et au dialogue avec les filières, afin d'améliorer la qualité et la complétude des dossiers déposés. Plus largement, la simplification administrative des contrôles en même temps que le renforcement de leur qualité est un axe de travail important de la nouvelle séquence des assises du bâtiment. Ce sont des gages d'attractivité ainsi que de crédibilité du label « Reconnu garant de l'environnement » (RGE) sur lequel s'appuie la structuration de la filière.

La montée en puissance des rénovations globales est un objectif important et consensuel. Les travaux de planification écologique nous permettront de fixer d'ici à l'été un objectif chiffré précis, de manière à définir une première marche ambitieuse à franchir dès 2024. Cela suppose de faire évoluer les aides en vue de proposer un parcours unique, une voie réservée, plus simple et plus lisible, avec un accompagnement systématique par un accompagnateur France Rénov' pour tous les ménages qui souhaitent entreprendre une rénovation en profondeur de leur logement, en particulier s'il fait partie des plus énergivores. Le Gouvernement proposera des actions en ce sens dans les toutes prochaines semaines.

Cela étant, eu égard à nos ambitions de réduction de l'empreinte carbone à l'horizon 2030, il serait contreproductif de se passer d'un socle efficace d'aides par gestes. Elles seront donc maintenues, notamment pour accompagner, à travers les gestes les plus efficaces, la sortie progressive des énergies fossiles, avec les garde-fous nécessaires pour éviter les absurdités bien connues que vous avez notées, monsieur le rapporteur spécial : installer une pompe à chaleur dans une passoire thermique n'est pas une solution.

La montée en puissance des rénovations globales est une problématique multifactorielle. Vous avez évoqué France Rénov', le service public de la rénovation de l'habitat, et, par extension, le rôle des accompagnateurs agréés en cours de déploiement sur tout le territoire. Partout sur le territoire, France Rénov' est le point d'entrée privilégié des parcours de rénovation des Français. Lancé en janvier 2022, il est le résultat d'un partenariat solide et durable entre l'État et les collectivités territoriales, avec l'engagement au quotidien des opérateurs et des conseillers de terrain.

Christophe Béchu, Agnès Pannier-Runacher et moi avons lancé la semaine dernière une concertation pour construire un nouveau pacte territorial et tracer avec les collectivités et les acteurs du réseau l'avenir de France Rénov'. Il s'agit de réaffirmer son rôle central dans cette politique publique afin de simplifier le parcours des ménages et de les accompagner vers des projets plus ambitieux et adaptés à leurs besoins. Notre volonté est de donner de la visibilité et de la stabilité, et de nous appuyer sur ce qui fonctionne sur le terrain pour faire encore mieux. Nous avons par conséquent décidé de prolonger d'une année le service d'accompagnement pour la rénovation énergétique (Sare), de manière à assurer la continuité du service public en 2024 et une concertation aussi sereine que productive. De même, nous précisons dans les prochaines semaines les barèmes d'un nouveau programme national de certificat d'économie d'énergie (CEE) porté par l'Anah qui financera des 2024 les prestations des accompagnateurs France Rénov', notre volonté étant que celles-ci ne soient pas à la charge des particuliers.

Je terminerai par deux domaines dans lesquels nous continuons d'avancer afin de lever tous les freins concernant les rénovations. La systématisation, la simplification et la plus grande visibilité de l'offre bancaire sont bien évidemment une condition de réussite de la massification des rénovations les plus ambitieuses. La question a été examinée dans le cadre du CNR et nous l'évoquerons lors de la restitution de ses travaux le 5 juin. La mobilisation de tout l'écosystème de l'offre locative pour embarquer les propriétaires bailleurs dans des projets de travaux, l'information, le travail de conviction et l'accompagnement vers les aides mobilisables, dont le déficit foncier, qui est doublé jusqu'en 2025 pour les travaux de rénovation énergétique, seront décisifs pour amplifier cette dynamique. À cette fin, nous avons lancé le 13 avril une feuille de route réunissant l'ensemble des acteurs concernés.

M. le président Éric Coquerel. On ne peut nier, monsieur le rapporteur spécial, que vous disposiez d'une réelle expertise sur le sujet ni que vos avis soient concrets et invitent au débat – même si je ne suis pas sûr d'être d'accord avec vous sur tout. Par exemple, penser que consacrer plus d'argent à la rénovation thermique risquerait de se heurter au manque de professionnels susceptibles de l'effectuer me semble relever du serpent qui se mord la queue.

Néanmoins, je vous rejoins sur certaines de vos observations. D'abord, il est en effet absurde, en tout cas à moyen terme, d'installer une pompe à chaleur dans une passoire thermique sans engager de rénovation complète. C'est un des problèmes que nous avons à résoudre.

Ensuite, il est indubitable que certains sont à la fois juge et partie. « Les entreprises qui font les travaux elles-mêmes sont-elles les mieux placées pour gérer les demandes de subventions de la part des particuliers et encaisser les aides de l'Anah ? » Je pense que la réponse à cette question va de soi. Cela implique à la fois un plus grand contrôle et un meilleur fléchage des aides. Du coup, cela soulève le problème du manque de personnel, que ce soit pour MaPrimeRénov' ou à l'Agence de la transition écologique (Ademe).

Le bilan est donc insuffisant, surtout vu la course de vitesse que nous devons mener. De ce point de vue, les exigences de rénovation complète et d'un meilleur fléchage des aides me semblent pertinentes, même s'il serait également nécessaire d'accroître les moyens.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Merci, monsieur le rapporteur spécial, pour cette analyse synthétique et honnête de la politique de rénovation énergétique.

Vous tirez un bilan globalement positif – si je puis dire – du dispositif que nous avons mis en place en 2020, MaPrimRénov', avec une très forte progression dans le temps, le nombre des dossiers bénéficiant d'une aide ayant été multiplié par quatre entre 2020 et 2022, jusqu'à dépasser 600 000. Le nombre de rénovations globales est lui aussi en forte progression, même s'il reste en deçà de l'objectif fixé. Le service des données et études statistiques (SDES) évalue à presque 2 térawattheures l'économie d'énergie réalisée en 2021 grâce à MaPrimRénov' : c'est éloquent.

Vous indiquez que moins de 63 000 entreprises du bâtiment sont labellisées RGE. Comment faire pour augmenter leur nombre, sachant qu'une trop forte hausse des aides pourrait conduire à la multiplication des fraudes et des malfaçons ? A-t-on la capacité de former assez de personnes pour suivre cette montée en puissance ?

La rénovation des copropriétés tarde à décoller. Est-il réaliste d'imposer, comme vous le recommandez, la solidarité à l'échelle de l'îlot concernant le diagnostic de performance énergétique ? Ceux qui sont déjà bien isolés vont-ils accepter de jouer le jeu ? En d'autres termes, ne risque-t-on pas de passer d'un problème à l'autre ?

Enfin, vous proposez de flécher une partie de l'épargne réglementée vers les projets de rénovation énergétiques des particuliers. Avez-vous évalué les montants qui pourraient y être affectés ?

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Thomas Cazenave (RE). Le rapport met bien en évidence le défi à relever, à savoir la conversion de l'ensemble du secteur du bâtiment à la lutte contre le réchauffement climatique. Il souligne aussi l'ambition du Gouvernement et de la majorité pour soutenir la rénovation thermique des bâtiments. MaPrimeRénov' est la pièce maîtresse de ce dispositif. En 2022, l'Anah a financé la rénovation de plus de 700 000 logements grâce aux 3,4 milliards d'euros d'aide distribués. Pour 2023, le budget est porté à 4 milliards d'euros, soit une augmentation de 20 %. Ce niveau historique permettra d'augmenter le nombre de logements rénovés et, surtout, la qualité des travaux réalisés.

Le rapport évoque néanmoins un certain nombre de difficultés, concernant notamment l'accompagnement de certains dossiers, ainsi que des complexités devant être levées si l'on veut accélérer et massifier la rénovation, ainsi que la rendre accessible à tous. En outre, afin d'améliorer l'efficacité des dispositifs et de rapprocher les services publics des citoyens, il convient de repenser l'implication des collectivités territoriales et s'appuyer sur leur connaissance fine du territoire et de leurs habitants.

Monsieur le ministre, quelles sont les pistes d'amélioration du dispositif MaPrimeRénov', en liaison notamment avec la mise en place des accompagnateurs France Rénov' ? Comment entendez-vous vous appuyer sur les collectivités territoriales pour accélérer la massification et relever le défi auquel nous sommes confrontés ?

M. Sébastien Rome (LFI-NUPES). Pas plus tard que lundi, j'ai organisé dans ma circonscription un séminaire sur la rénovation dans les centres de villages et de petites villes, au cours duquel plusieurs informations m'ont été transmises.

Premier problème, l'intégration de MaPrimeRénov' dans le prix des travaux, avec un effet inflationniste. Comment fait-on pour le régler ?

Deuxièmement, *quid* de la rénovation du logement social dans les petites communes ? De manière générale, il faudrait engager une réflexion sur la rénovation à la charge des bailleurs sociaux.

Je suis moi aussi favorable à la décentralisation du dispositif : les coûts ne sont pas les mêmes suivant l'âge du bâti.

Avec les communautés de communes, les départements, les régions et maintenant l'Anah, les gens se trouvent perdus dans un maquis administratif. Il faudrait de l'ingénierie et du personnel pour les aider à s'y retrouver.

Enfin, une expérimentation intéressante serait le recours au bail réel solidaire (BRS) pour la rénovation globale en centre de petite ville ou de village, ce qui permettrait une intervention publique plus cohérente et de gérer les copropriétés.

M. Patrick Hetzel (LR). L'objectif de MaPrimeRénov' était d'inciter les ménages à engager des travaux de rénovation thermique et d'isolation des logements. Les dysfonctionnements sont néanmoins assez nombreux. Vous avez évoqué le chiffre de 5 000 dossiers bloqués, mais il s'agit en réalité du nombre de dossiers signalés par la Défenseure des droits. Quand on y regarde de plus près, ce sont 4 % des dossiers qui posent un problème, c'est-à-dire 24 000 sur un total de 600 000. Cela représente un volume important.

Dans son rapport d'octobre 2022, la Défenseure des droits mentionne des dysfonctionnements techniques graves et récurrents. D'ailleurs, nombre de personnes viennent nous solliciter dans nos permanences à ce sujet. Les problèmes proviennent bien souvent du portail informatique et de l'obligation pour les ménages à créer un compte : si la dématérialisation est une bonne chose, en la rendant obligatoire, on ne crée pas les conditions d'un égal accès aux services publics.

D'autre part, 2 % des financements seulement sont destinés à des travaux d'isolation. Or, cela a été dit, une isolation adéquate est un préalable. La Cour des comptes a relevé que seulement 0,4 % des dossiers MaPrimeRénov' concernaient une rénovation énergétique globale.

Il y a donc pas mal de choses à améliorer, et de manière urgente. Monsieur le ministre, comment comptez-vous remédier à ces dysfonctionnements qui, il faut le dire, ont pourri la vie d'un certain nombre de nos concitoyens et suscité de la défiance ?

Mme Marina Ferrari (Dem). Je remercie notre collègue Jolivet de nous permettre de faire le point sur le dispositif de soutien à la rénovation énergétique alors que l'interdiction de la location pour les logements classés G entrera en vigueur en 2025, c'est-à-dire demain, et qu'elle concerne environ 9 % des 8 millions de logements du parc locatif privé. Le rôle de l'Anah dans l'accélération de la rénovation énergétique est crucial si l'on ne veut pas que des milliers de biens sortent du marché locatif à cette date, alors même que de nombreux territoires souffrent d'une pénurie de logements. Compte tenu des difficultés à trouver des entreprises

pour réaliser les travaux, à s’approvisionner en matériaux et à obtenir des financements, nous nous interrogeons sur la soutenabilité du calendrier.

Bien que l’Anah n’ait pas atteint l’ensemble des objectifs fixés pour 2022 – on constate un déficit de 100 000 unités pour les rénovations –, le groupe Démocrate note qu’elle a néanmoins aidé à la rénovation de plus de 718 000 logements. Toutefois, les travaux du rapporteur et les remontées du terrain font état de plusieurs problèmes concernant le traitement des dossiers. Monsieur le ministre, pourriez-vous faire un point sur les améliorations apportées en la matière ?

D’autre part, il semble que le déploiement dans les territoires du nouveau service public France Rénov’ ne soit pas achevé. Pourriez-vous nous dresser un état des lieux, concernant notamment l’augmentation du nombre de guichets physiques et du nombre d’opérateurs ou accompagnateurs France Rénov’ ?

Enfin, France Rénov’ devenant l’unique service public de la rénovation énergétique de l’habitat, nous nous félicitons qu’une concertation pour un pacte territorial ait été lancée le 11 mai 2023, sachant que le service public de la performance énergétique de l’habitat (Sppeh) a vocation à disparaître. La prolongation d’une année du Sare, financé par les certificats d’économie d’énergie, permet néanmoins d’apporter un peu de visibilité aux territoires. Afin d’assurer la pérennité de ce dispositif, une rebudgétisation est-elle concevable ? Envisage-t-on la création d’une ligne dédiée dans le budget de l’État ?

Mme Lise Magnier (HOR). Cela fait longtemps qu’on se demande si le dispositif MaPrimeRénov’ est efficace ou non. Je crois que nous avons maintenant un début de réponse.

Je suis d’accord avec M. le rapporteur spécial : il faut s’interroger sur le soutien aux gestes. Une règle prévaut dans le bâtiment : on commence toujours par le clos et le couvert avant de s’occuper du reste, notamment du mode de chauffage. Il est urgent d’appliquer cette règle à MaPrimeRénov’.

Les chiffres tendent à faire conclure au succès de MaPrimeRénov’. Pour ma part, j’y vois la volonté des Français de réaliser des travaux d’amélioration énergétique dans leur logement. Honnêtement, je pense que, dans le souci d’une plus grande efficacité de la dépense publique, nous devrions rapidement revoir ce dispositif. Cela passe par un meilleur accompagnement et une clarification des acteurs. Entre MaPrimeRénov’, les offices publics de l’habitat (OPH), les comités d’amélioration du logement (Comal), les accompagnateurs France Rénov’, sans compter les multiples diagnostiqueurs et démarcheurs à domicile, les propriétaires sont souvent perdus. Il vaudrait mieux un acteur unique certifié par l’État – un peu comme ce qu’on a fait pour les règles de tri dans les poubelles jaunes – qui porterait le même nom partout en France et qui dresserait un audit, ferait un plan de travaux et établirait un dossier de financement et une demande d’aide. Ce serait un gage de performance et, surtout, de protection des consommateurs.

Que penseriez-vous, monsieur le rapporteur spécial, d’inclure dans MaPrimeRénov’ les « petits gestes », par exemple l’installation d’outils de pilotage de la consommation énergétique tels que les thermostats connectés ou les sous-compteurs, qui ont fleuri depuis l’appel à la sobriété énergétique cet hiver et qui permettraient de faire une économie d’énergie de 10 % à 15 % dans les logements ?

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux questions des autres députés.

M. Daniel Labaronne (RE). La loi de finances pour 2022 a créé une nouvelle dépense fiscale, le dispositif Loc'Avantages, pour les logements loués en dessous du prix du marché dans le cadre d'une convention avec l'Anah. Quel est l'intérêt de ce dispositif pour financer des travaux avant la mise en location par rapport à la possibilité d'imputer leur coût sur le déficit foncier ou à d'autres subventions ou prêts ?

Entre le prêt avance rénovation, l'éco-PTZ et les aides de l'Anah, les dispositifs de financement sont nombreux. Quel est leur intérêt comparé ? Considérez-vous qu'il existe un besoin pour un dispositif de financement complémentaire ?

Enfin, quels sont vos arguments en faveur de la décentralisation de la compétence relative au logement ?

M. Olivier Klein, ministre délégué. D'abord, il me semble important que nous soyons, quelle que soit notre sensibilité politique, les ambassadeurs ou les VRP de MaPrimeRénov'. Ne nous laissons pas influencer par quelques dysfonctionnements fâcheux. MaPrimeRénov', ça marche. Ce sont 1,5 million de chantiers qui ont été réalisés, soit l'équivalent, en économie d'énergie, de la production électrique de la ville de Lyon. Oui, il y a des dysfonctionnements, ils sont assurément trop nombreux, mais vu le nombre de chantiers, il est compréhensible que la mise en œuvre d'un dispositif aussi complexe en engendre, et nous travaillons avec l'Anah à les résorber.

Les rénovations par geste ont été nombreuses pendant la première période. Certaines étaient justifiées, d'autres, telles que l'installation d'une pompe à chaleur dans une passoire thermique, l'étaient moins.

Il importe – tel est le sens de la méthode qui est la nôtre – de procéder à une rénovation qui, pour être performante, doit être globale. Tel est l'objet de l'accompagnement assuré par France Rénov : accompagner de bout-en-bout les particuliers ayant des besoins de rénovation thermique, notamment en définissant les effets de celle-ci sur leurs charges et leurs dépenses d'énergie, ainsi que leur capacité à réaliser ces travaux en une ou en plusieurs fois, et dans le bon ordre.

Pour réussir les chantiers, nous avons besoin d'entreprises reconnues garantes de l'environnement (RGE). Il faut améliorer notre capacité à donner cette qualification. Dans le cadre des Assises du bâtiment, nous avons repris la proposition de la confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) consistant à maintenir l'expérimentation de la qualification au chantier : une entreprise ayant des compétences mais pas la qualification RGE peut procéder à des réhabilitations thermiques éligibles à MaPrimeRénov' et obtenir la qualification RGE après réalisation de quatre chantiers vérifiés et contrôlés. Cette méthode permettra d'accroître le nombre d'entreprises qualifiées RGE. Par ailleurs, il faut continuer à former les artisans à la qualité de ces gestes, afin que les rénovations soient aussi performantes que possible.

J'en viens à la question de la décentralisation. Les Français ne sont pas complètement égaux devant les aides, car MaPrimeRénov' complète les aides des collectivités locales. Certaines se sont inscrites depuis de nombreuses années dans une démarche d'accompagnement et d'attribution de primes pour la rénovation énergétique, d'autres bien moins. Certaines aides sont attribuées par des intercommunalités, d'autres sont des aides fiscales accordées par les communes. Il y a donc une forme d'inégalité.

Il pourrait donc être judicieux d'introduire, dans le chantier de la décentralisation, une forme de concurrence territoriale, qui permettrait de démontrer que ce à quoi certains ont

droit dans une communauté de communes ou une agglomération donnée, d'autres n'y ont pas droit dans une communauté de communes ou une agglomération voisine. En outre, une proximité accrue pourrait peut-être atténuer les dysfonctionnements évoqués par plusieurs d'entre vous. Comme pour toutes les politiques de décentralisation auxquelles Christophe Béchu, Dominique Faure et moi-même travaillons, l'objectif est de faire mieux et plus rapidement, de produire plus et de rénover plus. C'est ainsi que nous franchirons une nouvelle étape de la décentralisation.

S'agissant des petites villes, il me semble qu'une collectivité locale propriétaire d'un bien est considérée par l'Agence nationale de l'habitat (Anah) comme un propriétaire bailleur. S'il s'agit d'un logement social, les aides ne sont pas les mêmes. Mon cabinet va étudier la question du logement communal et essayer de comprendre ce qui bloque.

L'idée que certaines entreprises augmentent leurs prix parce que les travaux sont éligibles à MaPrimeRénov' est insupportable. Les entreprises sont contrôlées en raison des fraudes qui ont été détectées. Cela explique d'ailleurs la longueur des délais pour obtenir MaPrimeRénov', qui peuvent atteindre cinq semaines. Nous ne pouvons accepter que les entreprises augmentent leur prix pour obtenir la prime, mais c'est un risque.

L'accompagnement des personnes âgées, qui subissent la fracture numérique, relève des accompagnateurs France Rénov, joignables par téléphone. Nous travaillons au développement des agences France Rénov, en lien avec les agences du réseau France Services, pour assurer une présence physique sur un maillage accru de notre territoire. Nous travaillons aussi, dans le cadre de l'instauration de MaPrimeAdapt', destinée à l'adaptation des logements au vieillissement à domicile, à un guichet unique réunissant MaPrimeRénov et MaPrimeAdapt'. Les conseillers assureront un double accompagnement, en matière de rénovation thermique et d'adaptation du logement au vieillissement, conformément à notre volonté d'offrir un accompagnement de bout en bout. L'Anah ouvrira à la rentrée une plateforme destinée à collecter toutes les informations à cet effet.

M. François Jolivet, rapporteur spécial. Un exemple, monsieur le rapporteur général, pour éviter toute méprise : dans une copropriété de cinquante logements dont cinq sont classés F et les autres sont classés D, les propriétaires de ces derniers ne délibéreront pas sur l'isolation et l'amélioration des logements des cinq autres, car ils ne sont pas solidaires. Le ministre du logement ici présent et le garde des sceaux réfléchissent à une révision des règles de gouvernance des copropriétés mais en l'absence d'unité, il s'avérera compliqué de réunir des gens pour financer collectivement la rénovation d'un bâtiment.

S'agissant du fléchage du plan épargne logement (PEL), du compte épargne logement (CEL), du livret de développement durable et solidaire (LDDS), voire du prêt à taux zéro (PTZ), il faut tenir compte du fait que la plupart des gens qui entreprennent des travaux de rénovation ont plus de 60 ans. Sans nécessairement être riches, ils ont beaucoup économisé. Les conditions de sortie des dispositifs de financement pourraient être fléchées et accompagnées par les banques.

Je fais miens les propos de notre collègue de La France insoumise. Comme lui, je considère que le maquis des aides est très difficile à comprendre pour les usagers. Souvent, les maires se font les ambassadeurs du programme d'intérêt général visant à adapter les logements au vieillissement lancé par le département ou des financements accordés par la région en complément des aides de l'Anah.

Monsieur Labaronne, vous me demandez pourquoi je préconise d'abaisser le centre de gravité de l'action publique du logement au plus près du terrain, auprès des maires. Je rêve

de transférer les compétences « Logement » et « Hébergement » aux métropoles et aux communautés urbaines, et aux départements là où n'existe ni l'une ni l'autre. Quant à l'animation des opérations de proximité en matière d'accompagnement de la rénovation de l'habitat, pilotées par France Rénov en lien avec le département et la région, je la placerais au plus près du terrain en la confiant aux structures intercommunales, qui ont toutes ou presque réalisé des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et qui en ont l'habitude.

Madame Magnier, j'ai eu la chance de visiter une rénovation complète dans l'Indre. Des objets connectés ont été installés et pris en compte dans l'assiette de financement du fonctionnement de la pompe à chaleur.

La commission autorise, en application de l'article 146, alinéa 3, du Règlement de l'Assemblée nationale, la publication du rapport d'information de M. François Jolivet, rapporteur spécial.

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Audition commune

– **Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)*** : M. Loïc Cantin, président, Mme Bénédicte Rouault, chef de cabinet du président

– **Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI)** : M. Christophe Demerson, président et Mme Juliette Martin, chargée d'affaires publiques

Audition commune

– **Groupe HELLIO*** : MM. Pierre Maillard, président-directeur général et Pierre Marie Perrin, directeur des affaires publiques

– **EFFY*** : Mme Audrey Zermati, directrice stratégie et relations externes et M. Romain Ryon, directeur des affaires publiques

CLER – Réseau pour la transition énergétique* : MM. Danyel Dubreuil, coordinateur de l'Initiative Rénovons, Nicolas Desquinabo, expert en évaluation de politique publique (cabinet Evapol) et membre d'Agir pour le Climat et Manuel Domergue, directeur des études de la Fondation Abbé Pierre*

Défenseure des droits, Mme Claire Hédon et Mmes Maud Violard, cheffe du pôle services publics, Laurence Marquetty, juriste au pôle services publics et France de Saint Martin, conseillère parlementaire

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) : M. François Adam, directeur

Agence nationale de l'habitat (ANAH) : Mme Valérie Mancret Taylor, directrice générale, MM. Grégoire Frèrejacques, directeur général adjoint et Antonin Valière, chargé de relations institutionnelles

Audition commune

– **Direction du budget** : M. Ulric de La Batut, chef du bureau du logement, de la ville et des territoires

– **Direction générale du Trésor (DGT)** : M. Mikhaël Ayache, chef du bureau du financement du logement et d'activités d'intérêt général

* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

ANNEXES

PLAFONDS DE RESSOURCES DES MÉNAGES CONDITIONNANT L'ATTRIBUTION ET LE CONTRÔLE DES AIDES MPR

| Plafonds de ressources hors Île-de-France | | | | |
|--|--|---|--|--|
| Nombre de personnes composant le ménage (foyer fiscal) | Revenu fiscal de référence (RFR) <i>Mon RFR est indiqué sur mon avis d'imposition</i> | | | |
| | MaPrimeRénov' ^{Bleu} <small>Mais 1000 € max. Révisé pour le planifié</small> | MaPrimeRénov' ^{Jaune} <small>Mais 1000 € max. Révisé pour le planifié</small> | MaPrimeRénov' ^{Violet} <small>Mais 1000 € max. Révisé pour le planifié</small> | MaPrimeRénov' ^{Rose} <small>Mais 1000 € max. Révisé pour le planifié</small> |
| 1 | jusqu'à 16 229 € | jusqu'à 20 805 € | jusqu'à 29 148 € | > 29 148 € |
| 2 | jusqu'à 23 734 € | jusqu'à 30 427 € | jusqu'à 42 848 € | > 42 848 € |
| 3 | jusqu'à 28 545 € | jusqu'à 36 591 € | jusqu'à 51 592 € | > 51 592 € |
| 4 | jusqu'à 33 346 € | jusqu'à 42 748 € | jusqu'à 60 336 € | > 60 336 € |
| 5 | jusqu'à 38 168 € | jusqu'à 48 930 € | jusqu'à 69 081 € | > 69 081 € |
| Par personne supplémentaire | + 4 813 € | + 6 165 € | + 8 744 € | + 8 744 € |

| Plafonds de ressources en Île-de-France | | | | |
|--|--|---|--|--|
| Nombre de personnes composant le ménage (foyer fiscal) | Revenu fiscal de référence (RFR) <i>Mon RFR est indiqué sur mon avis d'imposition</i> | | | |
| | MaPrimeRénov' ^{Bleu} <small>Mais 1000 € max. Révisé pour le planifié</small> | MaPrimeRénov' ^{Jaune} <small>Mais 1000 € max. Révisé pour le planifié</small> | MaPrimeRénov' ^{Violet} <small>Mais 1000 € max. Révisé pour le planifié</small> | MaPrimeRénov' ^{Rose} <small>Mais 1000 € max. Révisé pour le planifié</small> |
| 1 | jusqu'à 22 461 € | jusqu'à 27 343 € | jusqu'à 38 184 € | > 38 184 € |
| 2 | jusqu'à 32 967 € | jusqu'à 40 130 € | jusqu'à 56 130 € | > 56 130 € |
| 3 | jusqu'à 39 591 € | jusqu'à 48 197 € | jusqu'à 67 585 € | > 67 585 € |
| 4 | jusqu'à 46 226 € | jusqu'à 56 227 € | jusqu'à 79 041 € | > 79 041 € |
| 5 | jusqu'à 52 886 € | jusqu'à 64 380 € | jusqu'à 90 496 € | > 90 496 € |
| Par personne supplémentaire | + 6 650 € | + 8 097 € | + 11 455 € | + 11 455 € |