




Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques
Évaluation des politiques d'adaptation des logements aux transitions démographique et environnementale
Mmes Véronique Louwagie et Annie Vidal
rapporteuses

Le présent rapport traite des politiques publiques d'aide à la rénovation énergétique des logements et d'adaptation des logements à la perte d'autonomie. Ces deux sujets n'ont en apparence rien à voir, mais depuis cette année ils sont soutenus par deux dispositifs symétriques : MaPrimeRénov', pour la rénovation énergétique et MaPrimeAdapt', pour l'adaptation des logements. Ces deux dispositifs dépendent de la même agence, l'Agence nationale de l'habitat (Anah), et MaPrimeAdapt' a été conçue en 2024 sur le modèle de MaPrimeRénov', qui existe depuis plusieurs années. Le rapport formule des propositions audacieuses pour mieux articuler et simplifier les aides de l'Anah et, au-delà des aides, améliorer le cadre réglementaire, peu efficace, de la rénovation énergétique des logements.

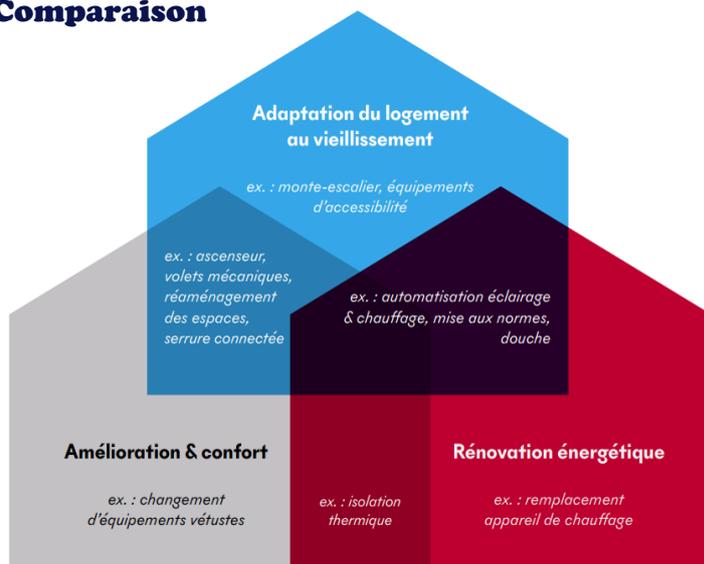
I. UNE POLITIQUE QUI SE VEUT AMBITIEUSE ET QUI S'ORGANISE AUTOUR DE DEUX INSTRUMENTS : MA PRIME RÉNOV' ET MA PRIME ADAPT'

Rénovation énergétique et adaptation des logements à la perte d'autonomie

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

Source : Rapport de la Cour des comptes 2023

Comparaison



Source : Etude Ernst and Young 2023

Aides à la rénovation : aller plus loin dans le "guichet unique"

PRÉSENTATION DE LA NOUVELLE AIDE À L'ADAPTATION DES LOGEMENTS

Paramètres de l'aide MaPrimeAdapt'	Parcours usagers	Calendrier et trajectoire financière
<ul style="list-style-type: none"> Personnes à partir de 70 ans sans condition de GIR* Personnes en situation de handicap sans condition d'âge* Personnes âgées de 60 à 69 ans sous conditions de GIR* 	<ul style="list-style-type: none"> L'Anah opérateur unique de MPA* La CNAV et la CNSA essentielles en matière d'information, de détection et d'orientation Importance de la réorientation vers une évaluation globale de la situation lorsqu'identifiée comme nécessaire Diagnostic systématique des besoins d'adaptation du logement Accompagnement obligatoire par un AMO 	<ul style="list-style-type: none"> 01/09/2023 : Ouverture plateforme d'information MPA* 01/01/2024 : Lancement de la distribution de l'aide 2023-2027 : objectif prévisionnel de 250 000 logements adaptés pour un coût de 1,5 milliard d'euros entre 2023 et 2027 2023-2032 : objectif prévisionnel de 680 000 logements adaptés
<ul style="list-style-type: none"> Ménages, propriétaires occupants ou locataires, aux revenus modestes et très modestes* 		
<ul style="list-style-type: none"> Subvention du coût des travaux à hauteur de : <ul style="list-style-type: none"> 70 % pour les ménages très modestes 50 % pour les ménages modestes Plafond de travaux : 22 000 € 		

Source : Anah

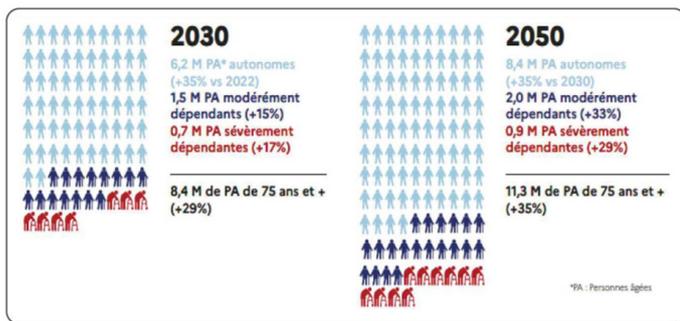
Propositions pour inciter à la "rénovation d'ensemble" et favoriser les synergies entre les aides :

- ✓ Ma prime Adapt' : prévoir le recours à un accompagnateur doublement agréé ;
- ✓ Donner la possibilité de créer un dossier unique Ma prime renov'/ma prime adapt' ;
- ✓ Créer des passerelles entre les deux aides ;
- ✓ Rendre les travaux d'adaptation des logements éligibles au "prêt avant rénovation" (comme les travaux énergétiques).

MA PRIME ADAPT' : UN NOUVEAU DISPOSITIF PROMETTEUR

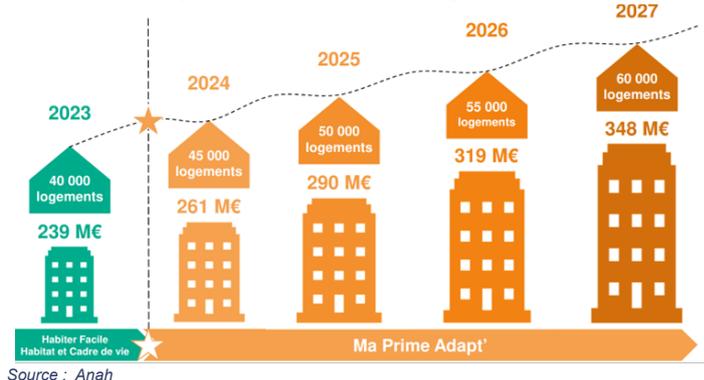
Évolutions démographiques et montée en charge de MaPrimeAdapt'

Personnes âgées en 2030 et en 2050



Source : Haut commissariat au plan et matières grises 2023

Objectifs d'adaptation des logements d'ici 2027



Source : Anah

85 % des personnes âgées indiquent qu'elles veulent finir leur vie chez elles. MaPrimeAdapt' prévoit 5 000 logements adaptés de plus tous les ans soit 700 000 logements adaptés dans le cadre de l'aide d'ici 2032. Mais il ne faut pas confondre objectifs et résultats. En 2023, 40 000 logements auraient dû être adaptés mais il n'y en a eu que 33 000 et l'objectif de 45 000 logements adaptés en 2024 est sans doute un peu irréaliste. Par ailleurs, l'adaptation des logements ne doit pas être une solution systématique. L'accompagnateur devrait donc, avant toutes choses, évaluer le potentiel d'adaptation du logement au regard de la situation de son occupant pour voir si le maintien à domicile est possible et s'il est préférable d'adapter le logement ou d'accompagner le bénéficiaire dans un parcours résidentiel.

DES PROBLÉMATIQUES COMMUNES : L'OPACITÉ BUDGÉTAIRE, L'ACCOMPAGNEMENT ET L'ARTICULATION DES DEUX AIDES

Le manque de transparence budgétaire de l'Anah empêche de suivre les dépenses de toutes les aides de l'Anah dont MaPrimeAdapt' et MaPrimeRénov'.

On constate aussi une très grande complexité de l'architecture juridique et administrative. En 2024, les documents de l'Anah font comme s'il y avait une aide unique qui se décline en deux parcours : un parcours « accompagné » pour la rénovation globale et un parcours « par geste ».

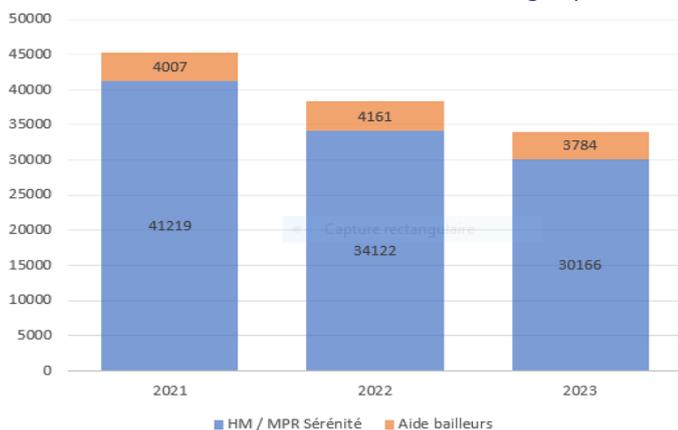
Mais en réalité, l'ancienne architecture a été conservée et le parcours « accompagné », qui n'a pas d'existence juridique, renvoie à trois aides très différentes : MaPrimeRénov' Sérénité, MaPrimeRénov' rénovation globale, MaPrimeRénov' Copro.

Propositions :

- ✓ Publier les documents budgétaires de l'Anah.
- ✓ Unifier les régimes juridiques des aides à la rénovation énergétique (supprimer la dualité décret/arrêté et délibérations de l'Anah) ;
- ✓ Basculer l'aide "nationale" MaPrimeRénov' dans le programme budgétaire 135.

LE NOMBRE DE RÉNOVATIONS PERFORMANTES INSUFFISANT ET EN BAISSÉ, DES CRÉDITS SOUS-EXÉCUTÉS

Baisse du nombre de rénovations globales soutenues par les aides individuelles à la rénovation énergétique



Source : Haut conseil pour le climat

Depuis 2021, l'aide à la rénovation par geste a phagocyté l'aide à la rénovation globale. Les ménages préfèrent l'aide par geste (souvent un simple changement du mode de chauffage), beaucoup plus simple. Résultat : le nombre de rénovations globales a chuté, alors même qu'il s'agit des seules rénovations véritablement performantes.

Du même coup, une grande partie du budget de l'Anah n'a pas été dépensée. En novembre dernier puis en février, 1 milliard de crédits pour la rénovation énergétique ont été annulés. Cela contribue à l'opacité budgétaire des aides à la rénovation énergétique.

II. DES RÉFORMES À CONDUIRE POUR ENCLENCHER UNE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE MASSIVE DES LOGEMENTS

DES OBSTACLES JURIDIQUES ET ADMINISTRATIFS À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS

La réforme de 2024 : des aides plus favorables, mais plus contraignantes

La réforme de 2024 partait de bonnes intentions. Elle a supprimé l'aide par geste, sauf pour le changement de chauffage dans les logements déjà bien isolés et les barèmes des aides à la rénovation globale ont été significativement améliorés. Pourtant, la réforme a été un échec. L'accès aux aides à la rénovation globale a en effet été conditionnée à deux contraintes dissuasives : Il faut un gain de deux étiquettes minimum et l'accompagnement obligatoire par un assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) dont la prestation n'est remboursée qu'au moment où le ménage engage des travaux. Ces contraintes ont détourné les ménages des aides à la rénovation globale et la réforme, rapidement suspendue, aura eu le résultat inverse de celui qui était escompté. Cela montre que la stabilité et la simplicité des dispositifs est un facteur clé de leur succès.

		aides rénovation globale 2023	montant maximum aide 2023	aides rénovation globale 2024	montant maximum aide 2024
TMO (parcours bleu)	% aide	50 % ou 65 %**	25 750 €	80 %	63 000 €
	plafond travaux	30 000 € ou 35 000 €*		de 40 000 € à 70 000 €	
	bonus BBC	1 500 €		10 %	
	bonus sortie de passoire	1 500 €			
MO (parcours jaune)	% aide	35 % ou 50 %**	20 500 €	60 %	49 000 €
	plafond travaux	30 000 € ou 35 000 €*		de 40 000 € à 70 000 €	
	bonus BBC	1 500 €		10 %	
	bonus sortie de passoire	1 500 €			
INT (parcours violet)	% aide	forfait 7 000 € ou 10 000 €*	12 000 €	45 % ou 50 %***	35 000 €
	plafond travaux			de 40 000 € à 70 000 €	
	bonus BBC	1 000 €		10 %	
	bonus sortie de passoire	1 000 €			
SUP (parcours rose)	% aide	forfait 3 500 € ou 5 000 €*	6 000 €	30 % ou 35 %***	24 500 €
	plafond travaux			de 40 000 € à 70 000 €	
	bonus BBC	500 €		10 %	
	bonus sortie de passoire	500 €			



Une réforme a priori bien pensée :

- Taux d'aide et plafonds plus élevés pour la rénovation globale
- Restriction à l'aide par geste



Des contraintes dissuasives :

- Gain de deux étiquettes nécessaire
- Accompagnement obligatoire

* à partir du 1^{er} février 2023.

** à partir du 1^{er} octobre 2023.

*** taux de l'aide majoré pour des sauts de trois ou quatre étiquettes.

LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE AU-DELÀ DES AIDES : INCITER PAR LA RÉGLEMENTATION

Simplifier et rendre plus pertinents les critères d'éligibilités aux aides à la rénovation globale

Il faut sortir de la logique de l'étiquette, pour entrer dans la logique des travaux concrètement réalisables.

Travaux à réaliser pour bénéficier de l'aide (proposition du rapport)

Critères actuels :

- Saut de deux étiquettes obligatoire
- Plafonds majorés si saut de trois ou quatre étiquettes
- Travaux réalisés indifférents (seul le saut d'étiquette compte)
- AMO obligatoire

Proposition de réforme :

- Pas de condition de saut d'étiquette
- Critère d'éligibilité fondé sur la pertinence des travaux réalisés (avec une base isolation)
- Plafonds augmentés si isolation par l'extérieur
- AMO facultative

Obligatoire

Isolation complète des façades et toit

Ventilation et changement de fenêtre

Si nécessaire

Isolation des planchers bas et changement chauffage / ECS

Facultatif

Concilier rénovation énergétique et préservation du patrimoine

Il y a une contrainte majeure à la rénovation énergétique, surtout en centre-ville, c'est le pouvoir de blocage des architectes des bâtiments de France (ABF) au nom d'une interprétation étroite de la politique du patrimoine. Cette contrainte est souvent négligée parce qu'elle est perçue à tort comme marginale. Les ABF s'opposent à l'isolation par l'extérieur (ITE) par principe, sans doctrine rationnelle. Il faut donc établir dans un texte opposable des règles claires pour encadrer leur pouvoir discrétionnaire et dire dans quels cas l'ITE est autorisée ou interdite

Cadre actuel : un blocage de l'ITE par les ABF :

- Avis de l'ABF obligatoire dans un rayon de 500 m autour des monuments historiques
- Un pouvoir discrétionnaire qui confine parfois à l'arbitraire
- Refus quasi systématique de l'ITE, sans doctrine rationnelle
- Le refus de l'ABF vaut aussi côté cour, alors que celle-ci n'est pas visible depuis la rue

Propositions :

- Définir dans une ligne directrice dans quels cas l'ITE est interdite et dans quels cas l'ABF doit en principe l'autoriser
- Limiter la compétence des ABF à ce qui est visible depuis la rue (en ce qui concerne la rénovation énergétique)
- Créer des bonus pour les fenêtres bois, isolants biosourcés et diagnostic patrimonial

Proposition d'encadrement de l'ITE dans l'ancien

ITE interdite

Façades en pierre apparente

Maisons à colombages

ITE interdite

ITE autorisée

Façades enduites ou en matériaux industriels (dont briques)

Clarifier et améliorer le cadre réglementaire de la rénovation énergétique

La politique de rénovation énergétique ne peut pas passer que par des aides. Il faut aussi des mesures réglementaires qui incitent les propriétaires à rénover quand l'occasion se présente : ravalement et changement d'occupant. La réglementation actuelle prévoit trois types de mesures : l'obligation de travaux embarqués, l'injonction de ravalement dans les grandes villes, l'interdiction de location des passoires thermiques. Ces textes réglementaires sont néanmoins confus, voire contradictoires, et largement inappliqués. Le rapport formule plusieurs propositions :

Dispositif réglementaire	Obligation de travaux embarqués		Injonction de ravalement	Interdiction de location de passoires thermiques		
Limites	Des exceptions nombreuses et peu pertinentes	Obligation inappliquée faute de traduction dans le droit de l'urbanisme	Faculté utilisée pour prescrire des ravalements simples, sans dimension énergétique	Obligations du propriétaire et du locataire peu claires, voire contradictoires	Des exceptions imprécises et inopérantes	Les projets de rénovation ambitieux (avec ITE) ne sont pas pris en compte ni encouragés
Propositions	Supprimer l'exception technique, restreindre l'exception économique	Obliger le porteur de projet à justifier du respect de l'obligation de travaux embarqués dans sa demande d'urbanisme	Encourager les maires à faire de l'injonction un outil d'anticipation des ITE à l'échelle de la rue	Clarifier le droit d'effectuer des travaux en cours de bail Permettre le non-renouvellement du bail pour cause de travaux	Supprimer les exceptions existantes	Suspendre l'obligation quand le bailleur s'est engagé dans un projet d'ITE, notamment en copropriété

Lire l'intégralité du rapport sur le site de l'Assemblée nationale :

<http://www.assemblee-nationale.fr/16/les-delegations-comite-et-office-parlementaire/comite-d-evaluation-et-de-contrôle>