

Aménagement, nature

MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES
ET DU LOGEMENT

Direction générale de l'aménagement,
du logement et de la nature

Agence nationale de l'habitat

Instruction du 21 juin 2012 relative à l'ajustement du régime d'aides « propriétaires bailleurs » dans le cas de projets de travaux d'amélioration

NOR : ETL1229637J

(Texte non paru au *Journal officiel*)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

1. Les constats à l'origine des mesures d'ajustement
2. Le nouveau plancher de la « dégradation moyenne » ($ID \geq 0,35$)
3. Le nouveau plafond des projets de travaux d'amélioration (750 € HT/m²)
 - 3.1. Modalités d'application du nouveau dispositif
 - 3.2. Précisions quant à l'écoconditionnalité

INTRODUCTION

Le bilan d'un an de mise en œuvre du nouveau régime des aides a conduit l'ANAH à adopter deux mesures d'ajustement relatives au régime « propriétaires bailleurs ».

Elles concernent le cas des projets de travaux d'amélioration :

- hausse du plafond de travaux des projets de travaux d'amélioration, qui passe de 500 € HT à 750 € HT/m², par décision du conseil d'administration (délibération n° 2012-16 du 13 juin 2012), lequel souhaite que cette hausse permette, autant que possible, aux projets concernés d'atteindre un niveau de performance énergétique supérieur à celui exigé par la règle nationale (*cf.* I § 3.2) ;
- abaissement, par la présente instruction (*cf.* § 2), de la limite plancher de la « dégradation moyenne », de telle sorte que les logements pour lesquels l'indicateur de dégradation est supérieur ou égal à 0,35 (contre 0,4 auparavant) puissent également bénéficier d'une aide « propriétaires bailleurs ».

Ces mesures, applicables aux dossiers déposés à compter du 1^{er} juillet 2012, visent principalement à adapter la base subventionnable au coût réel des travaux et à corriger certains effets de seuil liés à la notion de « dégradation moyenne ». La présente instruction explique le sens de ces modifications et en définit les modalités d'application.

Corrélativement aux nouvelles dispositions, il convient de rappeler que la lutte contre l'habitat indigne et dégradé, *via* les aides aux propriétaires bailleurs, demeure un axe d'intervention prioritaire de l'agence. Le rééquilibrage lié à la réforme du régime d'aides et le lancement du programme Habiter mieux ont pu être interprétés localement comme un appel à resserrer davantage les modalités d'octroi aux propriétaires bailleurs, alors même que le socle des règles nationales, adopté fin 2010 avait été précisément calibré pour que les aides de l'Anah, couplées à l'avantage fiscal, conservent tout leur effet incitatif. Les territoires de gestion sont donc invités à interroger plus avant la pertinence des modulations inscrites dans les programmes d'actions, et ce en utilisant les outils de simulation mis à leur disposition par l'Anah (application mini-sim, notamment).

L'action des pouvoirs publics sur le parc locatif privé, *via* les aides de l'Anah, conserve donc toute sa pertinence. L'Anah est en mesure de répondre favorablement aux collectivités territoriales ayant mis en évidence des enjeux spécifiques d'intervention sur ce segment, et qui souhaitent lancer une opération programmée comprenant un ou plusieurs volets de nature à atteindre des résultats tangibles en la matière. Les mesures d'ajustement présentées ci-après permettront de répondre de manière plus adéquate aux besoins de traitements de logements dans le segment de la « moyenne dégradation », notamment sur les projets de requalification de quartiers anciens et ceux situés en centre-bourg.

1. Les constats à l'origine des mesures d'ajustement

Depuis le début de l'année 2012, la mise en œuvre du nouveau régime d'aides a fait l'objet de divers travaux d'évaluation, basés sur :

- une analyse statistique approfondie des données enregistrées dans Op@I ;
- des enquêtes auprès d'acteurs locaux : services de l'État, délégataires, services instructeurs ;
- des réunions d'échanges avec des acteurs locaux : opérateurs, services de l'État et des délégataires.

En ce qui concerne les aides aux propriétaires bailleurs, il en est ressorti que le socle national du régime d'aide aux « travaux lourds » était correctement positionné, tant dans sa cible que dans le niveau d'incitation financière qu'il autorise.

Il a toutefois été constaté qu'un travail important de pédagogie devait être poursuivi sur la fixation, à un juste niveau, des exigences locales qui peuvent être demandées en sus du socle national de règles (par exemple : conventionnement exigé sur une durée supérieure à neuf ans, plafonnement du montant global de l'aide), et globalement sur la maîtrise des nouveaux outils mis en place (application mini-sim, notamment).

La nécessité d'un meilleur calibrage au niveau local concerne également les « projets de travaux d'amélioration », pour lesquels les interrogations ont été plus nombreuses et plus larges, du fait d'un niveau de réalisation très bas par rapport à l'objectif national.

Les principaux questionnements ont porté à la fois sur la cible et sur les conditions d'incitation financière, en particulier dans le cas où il s'agit de réhabiliter un logement « moyennement dégradé ».

L'état des logements financés en 2011 a bien correspondu à la façon dont a été paramétré l'indicateur de dégradation permettant l'accès aux aides, et l'activité s'est concentrée sur des logements construits entre 1850 et 1914.

Pour des logements construits après 1949, nécessitant des travaux assez importants mais globalement en meilleur état sur les items « clos et couverts » et « réseaux », la cotation se situe plus fréquemment en limite du seuil permettant l'obtention d'une aide. C'est pour corriger cet effet de seuil que la valeur plancher correspondant à la dégradation moyenne est abaissée à 0,35 (*cf.* § 2).

Les questions d'incitation financière renvoient en grande partie au coût des opérations et au montant des travaux subventionnés. Si les opérations financées en « travaux lourds » correspondent bien, en montant de travaux, à ce que les études de définition du nouveau régime avaient permis d'anticiper, celles correspondant aux cas de « dégradation moyenne » sont d'un montant nettement plus élevé que prévu. En moyenne, les travaux subventionnés sont de 550 €/m², valeur supérieure au plafond applicable jusqu'alors, mais ce niveau est souvent dépassé dans les régions les plus actives en la matière. Les interventions en mono-propriété en « dégradation moyenne » atteignent même un coût de travaux moyen de 764 €/m².

Ce coût élevé s'explique principalement par deux facteurs :

- d'une part, une proportion assez importante de travaux intérieurs (sanitaires, cloisonnement, équipements, finition...) : même s'il n'est que « moyennement dégradé », le logement qui va être remis en location fait l'objet d'une rénovation complète ;
- d'autre part, des coûts élevés d'amélioration énergétique, celle-ci étant souvent très significative (saut de deux classes en moyenne, division par deux de la consommation conventionnelle...). Cela peut être lié à la qualité souhaitée par le propriétaire pour mieux valoriser son bien dans un contexte d'affichage de la performance, ou aux exigences locales figurant dans les programmes d'actions.

Le niveau d'incitation étant apparu insuffisant du fait des coûts élevés atteints par les opérations, le conseil d'administration a décidé de réviser le plafond des travaux subventionnables dans le cas de projets de travaux d'amélioration : ce plafond est désormais porté à 750 €/m².

2. Le nouveau plancher de la « dégradation moyenne » (ID ≥ 0,35)

Les curseurs à l'aide desquels est qualifiée la situation de dégradation du logement ou de l'immeuble – « très importante » ou « moyenne » – ont été fixés au § 4.4 de l'instruction du

4 octobre 2010 relative aux aides de l'Anah « PO » et « PB » octroyées à compter du 1^{er} janvier 2011, en application des délibérations n° 2010-51 et 2010-52 du conseil d'administration du 22 septembre 2010.

Par la présente instruction, il est décidé d'abaisser le seuil plancher de la situation de dégradation « moyenne » : elle correspond dorénavant aux cas où l'indicateur de dégradation est supérieur ou égal à 0,35 (et inférieur à 0,55, seuil inchangé du « très dégradé »).

Cette modification aura pour effet de permettre le financement de projets portant sur des logements qui présentent un niveau de dégradation justifiant l'intervention de l'agence mais étaient auparavant exclus de l'aide car se situant à la limite du précédent seuil.

Cette mesure s'applique de plein droit aux dossiers déposés à compter du 1^{er} juillet 2012, et ce, même si le programme d'actions applicable en 2012 fait référence à l'ancien seuil.

3. Le nouveau plafond des projets de travaux d'amélioration (750 € HT/m²)

Le conseil d'administration du 13 juin 2012 a adopté la délibération n° 2012-16, ainsi libellée :

« Dans le tableau figurant après la première phrase de la délibération du conseil d'administration de l'Anah n° 2010-52 du 22 septembre 2010, colonne « plafond de travaux subventionnables », ligne « projet de travaux d'amélioration », la valeur « 750 € HT » est substituée à la valeur « 500 € HT ».

Cette disposition s'applique aux dossiers déposés à compter du 1^{er} juillet 2012.

Une instruction de la directrice générale précisera les modalités d'application de cette mesure, en particulier en ce qui concerne les enjeux d'amélioration énergétique des logements considérés, le classement en étiquette « D » devant être recherché par principe. »

La hausse du plafond est immédiatement applicable, pour tous les dossiers « propriétaires bailleurs » déposés à compter du 1^{er} juillet 2012. Une mise à jour éventuelle du programme d'actions n'est pas nécessaire pour que cette mesure s'applique mais il conviendra, avant d'engager les dossiers correspondants, d'attendre la mise à jour effective des paramètres dans OP@L (§ 3.1). La présente instruction indique également de quelle manière les autorités locales peuvent renforcer leurs exigences en termes d'écoconditionnalité (§ 3.2).

3.1. Modalités d'application du nouveau dispositif

Le nouveau plafond de travaux national de 750 €/m² est applicable de plein droit aux dossiers « propriétaires bailleurs/projets de travaux d'amélioration » déposés à compter du 1^{er} juillet 2012, et ce y compris si le programme d'actions en vigueur à cette date fixe un plafond différent (cas d'une majoration au titre de l'article R. 321-21-1 du CCH, ou d'une modulation à la baisse).

La mesure nécessite un paramétrage de l'outil OP@L, qui sera réalisé au cours du mois de juillet 2012 et, en tout état de cause, sera effectif au plus tard le 1^{er} septembre 2012. Étant donné leur délai d'instruction, les dossiers déposés après le 1^{er} juillet 2012 devraient en principe pouvoir être rattachés à la nouvelle réglementation au moment du calcul et de l'engagement de l'aide ; si nécessaire, il conviendra de « retenir » les dossiers jusqu'à la finalisation du paramétrage. Dans l'intervalle, il reste possible de calculer et d'engager les dossiers déposés après le 1^{er} juillet 2012 dont le coût des travaux subventionnables est inférieur au plafond précédemment applicable. Les dossiers déposés avant cette date ne sont pas impactés.

Une éventuelle modulation du nouveau plafond – à supposer qu'elle soit nécessaire – ne serait applicable que si le programme d'actions était modifié postérieurement à l'entrée en vigueur de la nouvelle mesure (et après modification de la convention de gestion dans le cas de la majoration du plafond permise à un délégataire).

En tout état de cause, il n'existe aucune urgence à moduler le plafond applicable localement. D'une part, la hausse (de 50 %) du plafond de travaux national ne devrait pas poser difficulté aux territoires de gestion pour lesquels le plafond national précédemment applicable avait pu être majoré (dans la limite de 25 %), dans le cadre des conventions de gestion et des avenants à ces conventions signés par le délégataire de compétence et le délégué de l'agence dans le département. À supposer qu'une majoration du plafond national de 750 €/m² soit nécessaire, celle-ci ne pourrait intervenir qu'à condition d'être prévue dans un avenant ultérieur. Dès lors, il paraît raisonnable d'attendre un premier retour d'expérience avant d'envisager toute modulation à la hausse.

D'autre part, en ce qui concerne les modulations à la baisse, il convient de souligner que la mesure d'augmentation du plafond national dans le cas des projets de travaux d'amélioration vise justement à mieux prendre en compte le coût réel des opérations portant sur des logements moyennement dégradés. Un plafonnement excessif des travaux subventionnables, lorsqu'il ne s'appuie pas sur un constat étayé des besoins locaux et une évaluation de l'effet incitatif des aides, peut avoir un fort effet contre-productif sur le comportement des propriétaires bailleurs.

En ce qui concerne les aides propres des collectivités, il n'y a pas d'impact direct puisque la délibération ne porte que sur les aides de l'Anah aux propriétaires bailleurs. Il conviendra cependant, en particulier lorsque ces aides sont calculées par référence à la réglementation Anah, d'analyser dans chaque cas quel est le plafond applicable et/ou d'inviter les collectivités à s'interroger sur la nécessité de modifier ou non le montant du plafond des projets de travaux d'amélioration.

3.2. Précisions quant à l'écoconditionnalité

En indiquant que le classement en étiquette « D » devait être recherché par principe, le conseil d'administration a souhaité que les enjeux de l'écoconditionnalité puissent être mieux pris en compte dans l'instruction des dossiers.

Les logements, objet d'une subvention en « travaux lourds » et « moyennement dégradé » peuvent assez facilement atteindre un niveau de performance énergétique après travaux satisfaisant, en particulier lorsque le projet comprend une intervention sur l'enveloppe ou visant à améliorer le système de chauffage. Pour les projets en « moyennement dégradé », la hausse du plafond des projets de travaux d'amélioration devrait faciliter l'atteinte de l'étiquette « D » dans un grand nombre de cas.

On peut noter par ailleurs que certains programmes d'actions exigent d'ores et déjà le classement en étiquette « D ».

Il convient néanmoins de bien prendre en compte les situations où une règle d'écoconditionnalité plus exigeante que la règle nationale aurait un caractère bloquant.

Afin que les aides de l'Anah puissent être attribuées dans les cas, dûment justifiés, où l'exigence d'atteinte d'un niveau de performance supérieur à l'étiquette « E » rendrait impossible la réalisation du projet, il a été décidé de procéder par instruction et d'inviter les autorités décisionnaires à se montrer à la fois exigeantes et réalistes, en gardant la possibilité d'être souples dans les cas qui le nécessitent.

En contrepartie de l'augmentation du plafond national pour les travaux d'amélioration, les autorités décisionnaires devront afficher dans le programme d'actions, pour les projets en « moyennement dégradé », une règle locale d'écoconditionnalité correspondant à l'étiquette « D » dans un objectif de diminution des charges pour l'occupant, tout en prévoyant les souplesses nécessaires dans l'application.

Il est en effet indispensable que le relèvement de l'exigence de « E » à « D » pour les logements dits « moyennement dégradés » s'accompagne de possibilités de dérogations dans les cas qui le justifient.

La délibération n° 2010-52 du 22 septembre 2010 (dispositions du 8° reprises dans l'instruction du 4 octobre 2010, annexe 4, fiche n° 12) précise, concernant la règle d'écoconditionnalité (étiquette « E »), que :

- l'octroi de l'aide est conditionné à l'atteinte du niveau « E » (sauf dans les départements d'outre-mer) ;
- la règle n'est pas applicable lorsque les travaux portent uniquement sur les parties communes en habitation collective, ou ne portent ni sur les locaux compris dans la surface habitable, ni sur leur enveloppe, en habitation individuelle ;
- une dérogation est possible uniquement dans les cas « LHI » (travaux lourds de LHI ou « petite LHI »), « autonomie » et « RSD/décence », lorsque l'occupant en titre est appelé à rester dans les lieux après les travaux : l'enjeu prioritaire de l'intervention consiste alors, avant tout, à régler la situation particulière de cet occupant.

À ces conditions, s'ajoute, pour les cas « moyennement dégradé », la nécessité de prendre en compte des situations où le passage de l'étiquette « E » à « D » dans les programmes d'actions pourrait s'avérer bloquant, par exemple :

- surcoût disproportionné par rapport à l'objectif initial de l'intervention (rapport de visite et grille de dégradation démontrant que les dysfonctionnements du logement portent principalement sur les aspects « confort », « sanitaire », « organisation intérieure ») ;
- cas dûment justifiés dans lesquels il existe des difficultés techniques importantes à atteindre l'étiquette « D » : bâti individuel sans mitoyenneté et de plain-pied, logement pour lequel il n'existe pas d'alternative autre que l'énergie électrique pour le mode de chauffage, localisation en zone froide, impossibilité d'isoler les murs pour cause de présence d'humidité...

Ces situations doivent être appréciées au cas par cas et il convient de rédiger les dispositions afférentes du programme d'actions de telle sorte que l'autorité décisionnaire puisse décider, soit d'appliquer la règle locale (principe, étiquette « D »), soit de n'exiger que le niveau correspondant à la règle nationale (cas particuliers, étiquette « E » possible).

La rédaction suivante est recommandée :

« Les logements accédant au régime d'aides PB du fait d'une situation de dégradation avérée (« dégradation moyenne ») doivent atteindre un niveau de performance après travaux correspondant à l'étiquette « D ». Toutefois, l'autorité décisionnaire peut, dans les cas qui le justifient, et notamment

ceux mentionnés dans l'instruction de la directrice générale prise en application de la délibération n° 2012-16 du conseil d'administration de l'Anah du 13 juin 2012, conditionner l'octroi de l'aide à l'atteinte de l'étiquette « E ». Le champ d'application et les possibilités de dérogation à la règle d'éco-conditionnalité sont identiques à ceux prévus au 8° de la délibération du conseil d'administration n° 2010-52 du 22 septembre 2010. »

Pour toute question relative à l'application des nouvelles mesures, les services peuvent s'adresser au pôle assistance de la direction de l'action territoriale de l'Anah (assistance.dat@anah.gouv.fr).

La présente instruction sera publiée au *Bulletin officiel* du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Fait le 21 juin 2012.

La directrice générale de l'Anah,
I. ROUGIER