

3

Les subventions de l'État pour l'amélioration de l'habitat privé

En 1996, dernière année pour laquelle des statistiques étaient disponibles lors de l'enquête, 12,6 millions de ménages occupaient en France un logement dont ils étaient propriétaires, cependant que 4,6 millions d'autres en louaient un à un bailleur privé.

Depuis plus de vingt ans, deux dispositifs distincts de subventions de l'État pour l'amélioration de ce parc, que la Cour a déjà analysés dans son rapport public particulier de juin 1994¹³⁶, coexistent selon qu'elles sont versées à des propriétaires bailleurs ou à des propriétaires qui occupent leur logement à titre de résidence principale :

- les premiers peuvent prétendre à des subventions qu'attribue, sans conditions de ressources mais sous réserve qu'ils prennent l'engagement de louer le logement pendant dix ans, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), au moyen de crédits qui lui sont annuellement alloués par l'État ;

- les propriétaires-occupants ou les usufruitiers dont les ressources sont inférieures à un certain montant peuvent obtenir des subventions de l'État, instaurées en 1977 pour le monde rural puis étendues à l'ensemble des propriétaires occupants, sous la dénomination de primes à l'amélioration de l'habitat (PAH).

Inscrits au budget du logement, les crédits annuels de l'État sont passés d'un peu plus de 2 MdF en 1990 à 3 MdF (457,34 millions d'euros) en 2000, soit, pour cette dernière année, 2,2 MdF (335,38 millions d'euros) pour les subventions de l'ANAH, et 800 MF (121,95 M d'euros) pour la PAH, le nombre de dossiers déposés s'élevant respectivement à 61 000 et 70 000 en 1999.

¹³⁶ Enquête sur le logement. I : les aides au logement dans le budget de l'État : 1980-1993.

La nouvelle enquête de la Juridiction, conduite auprès de vingt-neuf directions départementales de l'équipement et de vingt délégations locales de l'ANAH, fait ressortir que :

- le niveau insuffisant de connaissance du parc privé et des besoins exprimés ne permet toujours pas de disposer des informations indispensables à la mise en œuvre efficace d'une politique à moyen terme d'aide aux propriétaires privés ;

- les modalités d'attribution de ces aides restent peu lisibles et ne sont pas exemptes d'anomalies ;

- outre l'évolution du parc et la multiplication des dispositifs d'aides, l'extension des allègements fiscaux mis en œuvre depuis quelques années pour les propriétaires privés, tant bailleurs qu'occupants, notamment l'abaissement du taux de TVA de 20,6 % à 5,5 % à compter du 15 septembre 1999 pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, éclairent désormais d'un jour nouveau ces dispositifs de subventions dont l'excessive complexité rend la gestion malaisée.

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains prévoit implicitement que l'ANAH prendra en charge l'attribution de la PAH assurée jusqu'ici par les directions départementales de l'équipement.

En tout état de cause, les Pouvoirs publics devraient s'assurer que ces dispositifs encouragent réellement l'amélioration du parc de logements privés et simplifier – tout en l'actualisant – la réglementation les régissant pour qu'ils puissent être gérés d'une manière rigoureuse.

La Cour, qui a publié en juin 1994 un rapport particulier sur l'ensemble des aides au logement financées par le budget de l'État, a conduit une nouvelle enquête du début de 1999 à l'été 2000 sur la politique de subventions de l'État pour l'amélioration de l'habitat privé.

Ces aides font l'objet de deux dispositifs distincts selon qu'elles sont versées à des propriétaires bailleurs ou à des propriétaires qui occupent leur logement à titre de résidence principale :

- les premiers peuvent prétendre à des subventions accordées, sans conditions de ressources et moyennant un engagement de

location, aux bailleurs privés¹³⁷ par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) créée à cette fin par une loi du 31 décembre 1970, puis dotée du statut d'établissement public administratif, au moyen de crédits qui lui sont annuellement attribués par l'État ;

- les propriétaires-occupants ou les usufruitiers dont les ressources sont inférieures à un certain montant peuvent obtenir des subventions instaurées en 1977 puis fusionnées en 1979 avec les primes à l'amélioration de l'habitat rural, et alors étendues à l'ensemble des propriétaires occupants sous la dénomination de primes à l'amélioration de l'habitat (PAH).

Selon l'enquête nationale logement de 1996, sur les 28,2 millions de logements que compte la France métropolitaine, 82,5 % sont des résidences principales¹³⁸. Ce parc est majoritairement privé et occupé par ses propriétaires. Quant aux locataires, ils sont plus nombreux à occuper des logements loués par des bailleurs privés que par des bailleurs publics ou assimilés :

Répartition des ménages par type d'occupation pour la résidence principale		
Type d'occupation	Nombre (en millions)	%
Propriétaires	12,6	54,3
Locataires d'un local loué vide :	8,9	38,1
- logement social (HLM, État, collectivités locales, SEM)	4,2	17,6
- logements loi de 1948	0,3	1,4
- secteur libre	4,4	19,5
Autres locataires en meublés, sous-locataires, fermiers, métayers	0,4	1,6
Ménages logés gratuitement	1,4	6
TOTAL	23,3	100

Source : enquête-logement 1996 (chiffres et pourcentages arrondis).

L'enjeu économique est appréciable : les travaux d'amélioration et de gros entretien, tous donneurs d'ordres confondus, s'élevaient à 174 MdF en 1998 pour les seules résidences principales, les

¹³⁷ Sont désignées sous cette appellation les personnes physiques (ménages) ou morales (sociétés civiles immobilières notamment) qui mettent en location des logements leur appartenant, par opposition aux « bailleurs publics », constitués essentiellement d'offices ou de sociétés d'habitations à loyers modérés.

¹³⁸ 56 % d'entre elles sont des habitations individuelles.

propriétaires occupants (129,9 MdF) et les bailleurs privés (24,4 MdF) en finançant près des neuf dixièmes.

Les subventions accordées par l'État pour le financement de travaux effectués sur des immeubles existants par les seuls propriétaires privés, bailleurs et occupants, s'élèvent à environ 3 MdF, les dotations en loi de finances pour 2000 atteignant 2,2 MdF pour les subventions de l'ANAH et 800 MF pour les PAH.

L'enquête de la Cour a été conduite auprès de vingt-neuf directions départementales de l'équipement (DDE)¹³⁹ et de vingt délégations locales pour l'ANAH¹⁴⁰. Elle fait ressortir que :

- le niveau de connaissance du parc privé ainsi que des attentes et des besoins exprimés, ne permet pas de disposer des informations indispensables à la mise en œuvre efficace d'une politique à moyen terme d'aide aux propriétaires privés ;

- les modalités d'attribution complexes de ces aides sont malaisément gérables et non exemptes d'anomalies ;

- l'évolution du parc, la multiplication des dispositifs d'aides, l'extension des allègements fiscaux pour les propriétaires privés conduisent à s'interroger sur la pertinence du maintien de la politique actuelle de subventions de l'État pour l'amélioration de l'habitat privé.

I. – La connaissance de l'habitat privé par l'État

Alors même qu'une politique efficace d'aide aux propriétaires privés devrait reposer sur une analyse exhaustive de l'existant, le ministère chargé du logement, ses services déconcentrés et l'ANAH sont largement démunis d'instruments précis et actualisés tant de connaissance de l'état du parc privé que d'appréciation des besoins et des attentes de ses occupants. De ce fait, la politique d'amélioration de l'habitat privé manque d'objectifs clairs.

¹³⁹ Corse-du-Sud, Haute-Corse, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Cantal, Eure-et-Loir, Finistère, Haute-Garonne, Hérault, Ille-et-Vilaine, Isère, Loir-et-Cher, Haute-Loire, Loiret, Maine-et-Loire, Meurthe-et-Moselle, Nord, Orne, Hautes-Pyrénées, Rhône, Paris, Seine-Maritime, Yvelines, Tarn-et-Garonne, Vendée, Essonne, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne.

¹⁴⁰ Corse-du-Sud, Haute-Corse, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Finistère, Haute-Garonne, Hérault, Ille-et-Vilaine, Isère, Maine-et-Loire, Meurthe-et-Moselle, Hautes-Pyrénées, Rhône, Paris, Seine-Maritime, Yvelines, Tarn, Tarn-et-Garonne, Vendée, Essonne.

A. – Une connaissance insuffisante de l’habitat privé

1. – Les instruments de connaissance du parc

a) Les données principales relatives à l’état du bâti sont issues des « enquêtes nationales logement » de l’INSEE, réalisées tous les quatre ou cinq ans, dont la plus récente, au moment de l’enquête de la Cour, se rapportait à l’année 1996. Ces enquêtes, effectuées sur un échantillon censé être représentatif du parc métropolitain, permettent de connaître la répartition des logements suivant leur taille, leur ancienneté, leur situation en fonction de l’environnement (urbain ou rural), leur type d’occupation (propriété ou location), la taille de la famille et ses revenus. En revanche, elles ne ventilent pas les données recueillies par région ou par département. Seules quelques villes et agglomérations (Paris, Lyon, Grenoble, Annecy) ont bénéficié d’un approfondissement spécifique de ces enquêtes.

En outre, malgré l’existence d’une rubrique relative à l’opinion des ménages sur leurs conditions d’habitat (entretien de l’immeuble, sécurité, niveau de bruit), la description de la qualité des logements reste insuffisante pour connaître les attentes de leurs occupants.

L’autre source principale de connaissances est le recensement général de la population qui apporte une information sur le parc de logements et ses occupants à différents échelons géographiques (France entière, région, département, agglomération, commune, quartier, îlot) et son évolution sur une période assez longue, l’homogénéité des informations et de leurs traitements permettant de disposer de séries statistiques fiables. Mais, outre l’inadaptation de certains regroupements de données à l’élaboration d’une cartographie précise de l’habitat privé, ces informations sont dépassées lorsqu’elles sont exploitées dans le cadre d’études ou d’analyses de besoins : ainsi les données disponibles au printemps 2000 dataient encore du recensement de 1990. La direction générale de l’urbanisme, de l’habitat et de la construction (DGUHC) au ministère chargé du logement déclare d’ailleurs en limiter l’usage au calcul de la clé théorique qui permet de répartir entre régions les enveloppes d’autorisations de programme pour la PAH.

b) L’ANAH a une meilleure connaissance des locataires que des propriétaires et, en particulier, de ceux qui sont logés dans le parc privé social voire « très social », grâce notamment aux « programmes sociaux thématiques » (PST) créés pour aider les propriétaires

bailleurs à réhabiliter leur logement et le louer à des personnes défavorisées au sens de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Cependant, l'agence ne dispose pas de statistiques régulièrement actualisées sur le « profil » des locataires concernés par les types d'aides qu'elle attribue. Les informations disponibles sur les bailleurs privés portent sur le nombre des logements locatifs privés détenus par des particuliers, celui des bailleurs personnes physiques (1,6 million en 1996, dont 59 % ne louaient qu'un logement, 21 % deux, 12,5 % trois, 7,5 % quatre et plus), leur âge (les deux tiers ont plus de 50 ans) ou le niveau des loyers. Dans les années récentes, des études spécifiques sur le patrimoine locatif ont en outre mis en évidence que 41 % des logements ainsi détenus l'étaient par des propriétaires de quatre logements ou plus et permis de mieux connaître les déterminants de la décision des propriétaires d'effectuer des travaux.

c) Ce défaut de connaissance du parc ne se limite pas au niveau central. Les seules données statistiques dont disposaient, au début de 2000, les DDE étaient les mêmes que celles de l'administration centrale, auxquelles s'ajoutaient les études « pré-opérationnelles » effectuées notamment dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH)¹⁴¹, dont la qualité laisse souvent à désirer. Les DDE ne sont pas dès lors en mesure de décrire précisément les situations de vacance des logements privés, à l'exception de quelques-unes d'entre elles qui ont recours à des données spécifiques (comme celles collectées par EDF).

Au demeurant, les DDE ne sont plus tenues de constituer des bases de données locales, le ministère chargé du logement n'exigeant plus de remontées statistiques systématiques. Seules six directions régionales de l'équipement (DRE) continuent en conséquence à transmettre ces informations.

2. – La politique d'études

a) Au niveau national, la DGUHC n'a pas conduit une politique d'études qui puissent servir de base à la mise en place de dispositifs

¹⁴¹ L'OPAH est une procédure contractuelle associant les collectivités locales, l'État et l'ANAH, qui vise à requalifier des quartiers urbains ou des bourgs ruraux et à inciter les propriétaires bailleurs ou occupants à améliorer ou réhabiliter les logements.

contractuels, à la définition de priorités d'action ou à l'élaboration de politiques locales.

En ce qui concerne l'habitat privé non locatif, hormis les enquêtes nationales sur le logement, la DGUHC n'a fait ainsi réaliser depuis 1994 que trois études sur les copropriétés en difficulté. Aucune étude ou enquête n'a été effectuée sur les demandeurs ou les bénéficiaires de la PAH, malgré l'ancienneté de ce dispositif dont les critères d'éligibilité ont peu évolué.

Dès lors, cette direction ne dispose pas d'une méthodologie de repérage et de mise en cohérence des informations disponibles, même si elle a exposé à la Cour qu'elle entendait développer une démarche en ce sens sur le thème de l'insalubrité avec les services du ministère chargé de la santé et de l'action sociale. Force est néanmoins de constater qu'actuellement l'administration centrale n'a globalement qu'une connaissance très lacunaire du parc à améliorer.

Jusqu'à une période très récente l'ANAH n'a pas eu non plus de politique claire en ce qui concerne les études à mener, sauf pour des sujets techniques tels que l'amiante ou le saturnisme. En témoignent la dispersion des thèmes traités, leur sujet très ponctuel et l'absence d'études sur des thèmes prioritaires, comme la vacance ou les copropriétés dégradées. Cette situation paraît résulter du processus de décision au sein de l'agence, la programmation et le lancement d'études ayant échappé jusqu'à présent à la compétence du comité de direction de cet établissement public.

b) Au niveau local, la situation n'est guère différente. La connaissance par quelques DDE du profil des bénéficiaires des aides résulte essentiellement d'une initiative spontanée de leur part. Sur la période 1993-1997, rares dès lors sont les régions qui ont pu bénéficier d'analyses précises du marché locatif privé autres que celles portant sur une seule commune. Aucune étude n'a même été menée en Haute-Normandie et en Corse.

En dépit de la sensibilité du thème de la vacance des logements, la majorité des délégations de l'ANAH interrogées ne disposent que d'un taux global de vacance pour le parc locatif dans leur département, généralement déterminé par le seul recensement de 1990, parfois par l'exploitation des fichiers d'EDF, sauf lorsque des estimations particulières ont été effectuées pour les études préalables à des OPAH. D'autres sujets, qui intéressent pourtant directement l'agence, n'ont pas fait l'objet d'études depuis 1993 alors même

qu'elle les a placés parmi les premières priorités dans ses circulaires de programmation et ses programmes d'action, tels le soutien à l'activité du bâtiment ou l'accroissement de la sélectivité et de l'efficacité des aides.

On peut s'interroger en outre sur l'exploitation que la direction de l'ANAH et ses délégations font de la plupart des études. Nombre de délégations semblent ignorer ou ne connaître que par oui-dire les résultats de celles qu'a réalisées ou financées la direction technique de l'agence, même lorsqu'elles concernent directement leur circonscription.

Les délégations ne disposent que des études préalables aux opérations contractuelles menées avec l'aide de l'agence : « études pré-opérationnelles » d'OPAH ou de PST, « études de diagnostic » des bassins d'habitat préalables à l'élaboration des programmes locaux de l'habitat. Or ces études pré-opérationnelles, censées justifier le besoin d'actions spécifiques sur un périmètre géographique, se contentent généralement de décrire sommairement le territoire concerné et n'abordent que très succinctement les questions relatives à l'état du bâti. Au demeurant, elles sont très fréquemment réalisées par les opérateurs chargés d'animer les OPAH, notamment les organismes de groupage, voire des fédérations d'entreprises du bâtiment.

Les DDE ne prennent quant à elles qu'exceptionnellement l'initiative d'engager ou de commander d'autres études, enquêtes ou estimations, partielles ou globales, de l'état du parc.

Dans ces conditions, les délégations de l'ANAH et les DDE ne disposent que rarement de données précises sur l'état physique des logements privés d'un secteur et ignorent dans quelle mesure l'intervention de l'État à leur propos a été décisive et adaptée aux besoins.

Au total, tant à l'administration centrale du ministère du logement que dans les DDE, la connaissance du parc privé est diffuse, partielle, empirique et de qualité insuffisante. Cette situation contraste avec la connaissance qu'a le ministère de l'état du parc locatif social.

La Cour soulignait pourtant déjà en 1994 que « les besoins réels n'étaient pas toujours objectivement pris en considération » et recommandait d'en « procéder à un inventaire plus complet ». Si la création de la DGUHC par fusion, en mars 1998, de la direction de l'habitat et de la construction et de la direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme s'est accompagnée de celle d'une sous-

direction de l'observation et des études, chargée notamment de mieux mobiliser les connaissances nécessaires à l'administration centrale pour définir ses priorités, le constat fait en 1994 demeure d'actualité six ans plus tard.

B. – Une appréciation incomplète des attentes en matière d'amélioration des logements

Les problèmes de l'habitat ancien ne peuvent plus être analysés sous le seul angle des indicateurs actuellement retenus par les services instructeurs des aides. Les informations disponibles sur les caractéristiques des logements se fondent en effet sur des critères anciens et non réévalués.

a) La notion de « confort » telle qu'exploitée par l'INSEE résulte des normes prévues par la loi du 12 juillet 1967 relative à l'amélioration de l'habitat et définies par son décret d'application du 9 novembre 1968. Elles se résument à l'existence d'une salle d'eau, de WC et de chauffage central ainsi qu'à l'exigence d'un réseau d'évacuation des eaux usées préservant le réseau de distribution d'eau. Le défaut d'un de ces indicateurs, notamment l'absence de chauffage central, quelle que soit la région, ne rend pourtant pas compte, en soi, d'un besoin avéré d'amélioration du logement justifiant une demande de subvention.

Ces normes minimales de confort, qui datent de plus de trente ans, n'apparaissent donc plus comme des références appropriées pouvant fonder des actions d'amélioration des logements. Elles ne rendent plus compte des caractéristiques actuelles de ceux-ci et ignorent l'évolution de la demande, en ce qui concerne notamment l'isolation thermique et acoustique, le renouvellement de l'air, le logement des personnes âgées ou les copropriétés.

L'obsolescence des indicateurs dévalorise la notion d'« amélioration » de l'habitat, dans la mesure où celle-ci décrit des opérations qui améliorent des logements sur quelques points seulement (création d'une douche par exemple), sans que le logement dans son ensemble atteigne un niveau global acceptable d'habitabilité. La Cour relevait déjà en 1994 que « les chiffres disponibles (en matière de travaux d'amélioration) mélangent des interventions ponctuelles limitées et de véritables modernisations complètes de logements ». « En cas de travaux sur parties communes, ils comptent

comme améliorés tous les logements de l'immeuble, même si la plupart ou même tous n'ont pas été individuellement modernisés ».

La PAH permet ainsi à des propriétaires occupants de financer des travaux d'amélioration ponctuelle sur un bâti de mauvaise qualité générale, dans la mesure où l'amélioration du confort, au sens de la loi de 1967, est appréciée au regard des travaux entrepris de manière isolée et non pas globalement.

b) Les normes en matière de logement varient actuellement selon la politique considérée. Trois réglementations sont en effet concernées : celle des normes du confort et de l'ancien figurant dans le code de la construction et de l'habitat, celle des seuils d'insalubrité prévus par le code de la santé publique, celle des normes minimales de confort des logements ouvrant droit au versement des aides personnelles au logement retenues par le code de la sécurité sociale.

On constate ainsi un « brouillage » de la notion d'amélioration du logement, laquelle ne peut plus aujourd'hui se limiter à la définition d'un seuil minimal de confort au sens de la loi de 1967.

En outre, lorsque les indicateurs techniques d'appréciation du niveau d'habitabilité d'un logement ont fait l'objet d'une actualisation, ils l'ont été de manière disparate et non coordonnée par les différentes administrations. Ainsi la loi du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière dispose que les locaux vacants à compter de sa promulgation doivent satisfaire à des normes minimales de confort et d'habitabilité plus exigeantes que celles issues de la loi de 1967 mais son champ se limite au parc locatif.

La notion significative paraît aujourd'hui être plutôt celle de « logement décent », qui devrait donner lieu à une nomenclature cohérente de normes dans les différents codes.

c) Les problèmes actuels de l'habitat ancien sont, de fait, sous-estimés. Il en est notamment ainsi des copropriétés dégradées. Dans certains départements très urbanisés, ce problème se pose cependant avec acuité et quelques DDE ont commencé à l'étudier récemment (Bouches-du-Rhône, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne). Il reste complètement ignoré dans d'autres départements, comme l'Eure-et-Loir, le Loir-et-Cher, le Loiret ou le Nord. En outre, la connaissance des attentes des occupants en matière de qualité du logement reste parcellaire : ce n'est qu'en 1996 que l'enquête-logement a intégré,

dans ses questionnaires, des éléments plus qualitatifs comme le sentiment d'inconfort dû à la fréquence des bruits le jour et la nuit.

L'ANAH ignore au total l'importance et la localisation des nouveaux besoins.

C. – Une politique dépourvue d'objectifs clairs

1. – La définition des priorités

Les priorités de la politique d'amélioration sont fixées par des circulaires du ministère chargé du logement et de l'ANAH.

La DGUHC adresse chaque année aux préfets de région, aux DRE et aux DDE une « circulaire de programmation » relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'État et une circulaire relative à la programmation des crédits d'études dans le domaine de l'habitat (OPAH sur les quartiers dégradés, PST). Ces textes fixent en principe le cadre de l'harmonisation des politiques du ministère chargé du logement et de l'ANAH à laquelle l'État demande depuis 1994 d'adresser à ses délégués départementaux une circulaire distincte pour fixer les modalités d'utilisation des crédits qu'elle attribue. Les aides à l'habitat privé, notamment la PAH, ne sont toutefois que très marginalement évoquées dans la circulaire de l'État, sauf ponctuellement comme les actions contre l'amiante et le plomb mentionnées dans la circulaire pour 1999.

En outre, le caractère annuel des circulaires de programmation ne favorise pas la définition d'objectifs de moyen terme.

La circulaire de l'ANAH comporte entre six et huit priorités qui ne sont pas assorties d'objectifs chiffrés, même indicatifs, à court ou moyen terme. Au surplus, leur rang change presque chaque année.

2. – Les moyens alloués et les objectifs poursuivis

L'existence d'un pourcentage résiduel de logements identifiés comme sans confort est encore aujourd'hui un argument avancé par le ministère pour justifier le maintien, voire l'augmentation, des crédits destinés aux aides à l'amélioration des logements privés. Or, bien que les dépenses annuelles de l'État relatives à ces aides soient passées

d'un peu plus de 2 MdF en 1990 à 3 MdF en 2000, la part des logements disposant des éléments de confort de base n'a progressé que marginalement.

Autorisations de programme inscrites en loi de finances initiale

en millions de francs

Année	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PAH	450	400	600	601	605	600	800	815,5	800
Subventions de l'ANAH	1 859	2 260	2 260	2 475	2 210	2 215	2 200	2 200	2 200
TOTAL	2 309	2660	2 860	3 076	2 815	2 815	3 000	3 015,5	3 000

Source : *Budgets votés, chapitre 65-48 « Construction et amélioration de l'habitat », article 80 « Amélioration de logements par les propriétaires occupants » et chapitre 65-48, article 90 « Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Subvention d'investissement », du budget du logement.*

Pour la PAH, le montant des autorisations de programme inscrit en loi de finances initiale a doublé sur la période, en passant de 400 MF en 1993 à 800 MF en 2000. L'évolution des crédits inscrits ne résulte pas d'une analyse précise du nombre potentiel de bénéficiaires, qui diminue mécaniquement en raison de l'absence de revalorisation depuis 1993 des plafonds de ressources, mais plutôt d'une volonté d'affichage du ministère.

Dépenses sur crédits de paiement

en millions de francs

Année	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PAH	488,7	509,4	617,5	647,7	596,4	577	666,3	726,3
Subventions de ANAH	1 525,0	2 038,0	2 231,0	2 109,0	2 160,0	2 220,0	2 083,0	2 140,0
TOTAL	2 013,7	2 547,4	2 848,5	2 756,7	2 756,4	2 797	2 749,3	2 866,3

Source : *Agence comptable centrale du Trésor. Pour le PAH, les chiffres correspondent aux dépenses payées sur le chapitre 44-91 « encouragement à la construction immobilière », article 50 : « amélioration de l'habitat rural », du budget des charges communes.*

L'utilisation des dotations versées par l'État à l'ANAH est restée pratiquement stable depuis 1994, autour de 2,2 MdF. Pour la PAH, les dépenses ont augmenté à nouveau fortement depuis 1998.

Les commissions départementales d'amélioration de l'habitat ont agréé plus de 400 000 dossiers de subventions de l'ANAH depuis 1992, représentant une dépense cumulée de plus de 16 MdF sur la période. Plus de 520 000 PAH ont été attribuées depuis 1992 pour une dépense cumulée de plus de 4,8 MdF.

Nombre de subventions accordées et montant moyen

Année	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL
Nombre de PAH accordées	52 276	60 802	68 771	55 909	72 510	66 623	69 419	74 872	521 182
Montant moyen (en F)	10 693	10 641	10 600	10 571	10 578	10 777	10 977	10 932	
Nombre de dossiers ANAH agréés	46 640	52 570	54 170	52 210	48 550	48 600	50 600	54 250	407 590
Montant moyen d'une subvention de l'ANAH	32 700	38 770	41 185	40 395	44 490	45 680	41 170	39 450	

Sources : ANAH, DGUHC.

S'agissant de l'ANAH, les moyennes indiquées ne doivent pas occulter la grande hétérogénéité des subventions allouées : en 1999 33 000 F en secteur diffus, mais près de 200 000 F pour les opérations effectuées en PST.

II. – Les instruments de la politique de subventions de l'État aux propriétaires privés

La pérennisation de modes d'intervention définis au cours des années 70 a conduit à gérer de façon séparée deux dispositifs parallèles d'aide aux propriétaires, fondés sur une réglementation peu lisible et des circuits financiers parfois singuliers.

A. – Une politique d'aide aux propriétaires occupants inéquitable

D'une grande complexité, la réglementation relative à la PAH résulte d'une sédimentation progressive de textes hétéroclites et parfois contradictoires entre eux.

a) Les travaux éligibles à la PAH sont fixés par un arrêté du 16 février 1990 qui distingue quatre grands types de travaux : amélioration de la sécurité, de la salubrité et de l'équipement du logement ou de l'immeuble ; économie d'énergie dans les logements ; accessibilité de l'immeuble ou du logement, adaptation du logement aux personnes handicapées physiques ; adaptation du logement aux besoins des travailleurs manuels appelés à travailler la nuit.

Une telle typologie conduit à ne subventionner les travaux d'insonorisation que pour les handicapés ou travailleurs censés travailler la nuit. Les taux de subventions sont de même différents, pour des travaux identiques¹⁴², selon que les travaux sont effectués pour une personne titulaire d'une carte d'invalidité ou pour une personne âgée à mobilité réduite.

Pas moins de neuf situations différentes de taux et de plafonds de dépenses peuvent être identifiées aujourd'hui, auxquelles s'ajoute la possibilité introduite en 1987 à titre expérimental dans une quinzaine de départements de nouvelles conditions d'attribution de la prime :

Modalités d'octroi de la PAH

Nature des travaux	Plafond de ressources inférieur à ...	Taux de subvention	Plafond de travaux	Montant maximum de la prime
Amélioration hors OPAH	70 % PAP ¹⁴³	20 %	70 000 F	14 000 F
Amélioration en OPAH	70 % PAP	25 %	70 000 F	17 500 F
Amélioration en ZRIP ¹⁴⁴	70 % PAP	20 %	85 000 F	17 000 F
Travaux dans des copropriétés dégradées en OPAH ¹⁴⁵	70 % PAP	35% ou 40%)	85 000 F	21 250 F
	60 % PAP		85 000 F	29 750 F (ou 34 000 F)
Accessibilité et adaptation du logement aux personnes handicapées	100 % PAP	50 %	40 000 F	20 000 F
Adaptation du logement aux besoins des travailleurs manuels travaillant la nuit	100 % PAP	50 %	28 000 F	14 000 F
Suivi d'insalubrité	100 % PAP	50 %	70 000 F	35 000 F
Travaux sur les parties communes d'un immeuble en copropriété et faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ¹⁴⁶	Pas de conditions de ressources	50 %	Pas de plafond	Pas de maximum

¹⁴² Comme l'installation d'une main courante ou l'élargissement des circulations.

¹⁴³ Prêts d'accession à la propriété.

¹⁴⁴ Zone rurale d'intervention prioritaire.

¹⁴⁵ La majoration de 5 points du taux de la prime (pour la porter à 40 %) n'est qu'une faculté laissée à l'appréciation des préfets. Elle ne peut intervenir que si une collectivité décide de compléter la prime de l'État à hauteur de 5 points également (arrêté du 20 janvier 1997).

¹⁴⁶ Décret du 8 février 2000, mettant en œuvre les décisions prises par le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999.

La qualification de la nature des travaux par les agents instructeurs influe dès lors de manière importante sur la détermination du montant de la prime.

Les primes pour travaux d'accessibilité et d'adaptation du logement aux personnes handicapées physiques ou aux besoins des travailleurs de nuit peuvent se cumuler avec la PAH pour travaux d'amélioration du logement, sous réserve qu'il s'agisse de travaux de nature différente et que les primes respectent chacune leurs conditions de plafonds et de taux.

En revanche, la réglementation n'a prévu aucun plafonnement de cumul de la PAH avec des aides qui étaient encore récemment ou sont aujourd'hui fréquemment mobilisées en même temps : prêts conventionnés acquisition-amélioration, prêts et aides à l'amélioration de l'habitat accordées par les caisses d'allocations familiales, les caisses de retraite ou les collectivités locales.

b) L'assiette des ressources prises en compte pour l'octroi de la PAH est la somme des revenus nets imposables de l'ensemble des occupants du logement de l'année n-2. Or le revenu net imposable peut avoir subi des minorations importantes du fait de déficits au titre d'une entreprise industrielle, commerciale ou artisanale, d'une profession non commerciale ou d'une exploitation agricole, ou de revenus fonciers. Les reports de déficit peuvent même entraîner une absence de revenu fiscal pendant plusieurs années et permettre à des membres de professions commerciales ou libérales de solliciter l'aide de l'État pour des travaux dans leur résidence principale.

La base « revenu net global » peut également favoriser des propriétaires bénéficiant à ce titre des dispositions fiscales favorables qui minorent le revenu ou créent un déficit s'imputant sur le revenu global, comme celles résultant des amortissements « Périssol » ou « Besson ». Ainsi un propriétaire bailleur multipropriétaire peut n'avoir qu'un très faible revenu net imposable et bénéficier d'une PAH pour sa propre résidence principale. Les abattements dont bénéficient certaines catégories de contribuables influent aussi sur les comparaisons de revenus : à situation identique, un couple de retraités âgés de plus de 65 ans peut, en raison des abattements spécifiques dont il bénéficie, avoir un revenu brut supérieur de 25 % à un couple plus jeune tout en étant éligible à la PAH.

La seule indication du revenu net imposable des occupants du logement - a fortiori celui de l'exercice n-2 - ne permet donc pas

d'établir qu'un propriétaire a besoin d'une aide pour effectuer des travaux dans sa résidence principale. Le « revenu fiscal de référence », plus proche des ressources réelles que le revenu imposable net global, est déjà utilisé pour de nombreuses aides gérées par le ministère de l'emploi et de la solidarité.

c) Les plafonds varient selon que le demandeur exerce ou non une activité professionnelle et, lorsqu'il est marié, selon que son conjoint perçoit ou non une rémunération supérieure à douze fois la base mensuelle des allocations familiales. En revanche, le plafond de ressources est identique pour un jeune ménage¹⁴⁷ et un ménage de quatre personnes.

Ces dispositions, jointes à l'absence de revalorisation des barèmes depuis 1993, créent des situations inéquitables, comme le montrent les exemples suivants :

Exemple 1 :

M. et Mme X..., mariés depuis 10 ans, sans enfant, sont propriétaires occupants dans une copropriété qui a voté des travaux de réfection de toiture. Ils résident dans le Val-de-Marne. Ils ont perçu au cours de l'année n-2 les revenus nets suivants :

M. X... : 87 000 F ; Mme X... : 22 000 F, soit 9 083 F/mois à eux deux. Leur revenu imposable net imposable, (après abattements de 10 % et 20 %) est de $(87\ 000 + 22\ 000) * 0,8 * 0,9 = 78\ 480$ F.

Mme X... ayant des ressources personnelles inférieures à la base annuelle BMAF (25 302 F au 31-12-1999), le ménage relève de la catégorie « 2 personnes - conjoint inactif ». Le plafond d'éligibilité à la PAH est en ce cas de 74 953 F en région parisienne.

M. et Mme X... ne peuvent prétendre à la PAH.

M. et Mme Y... sont voisins de M. et Mme X.... Ils ont les mêmes travaux de copropriété à financer pour la même quote-part. Ils ont perçu en n-2 les revenus suivants :

M. Y... : 87 000 F (il a le même emploi que M. X...). Mme Y... : 40 000 F, soit un revenu imposable net de $(87\ 000 + 40\ 000) * 0,8 * 0,9 = 91\ 440$ F (supérieur de 16,5 % à celui de M. et Mme X...). Mais les deux conjoints sont classés dans la catégorie « 2 personnes-conjoint actif ». Le plafond d'éligibilité à la PAH est de 92 939 F en région parisienne.

M. et Mme Y... peuvent prétendre à la PAH.

¹⁴⁷ « Couple marié depuis moins de 5 ans dont la somme des âges révolus des deux conjoints le composant est au plus égale à 55 ans » (arrêté du 31 décembre 1980).

Exemple 2 :

M. et Mme Z, âgés respectivement de 23 et 21 ans, sans enfant à charge, sont voisins des X... et des Y... Ils ont le même nombre de millièmes et ont engagé les mêmes travaux. Leurs revenus annuels sont très supérieurs à ceux de leurs voisins.

M. Z... : 100 000 F ; Mme Z... : 80 000 F (soit 15 000 F/mois à eux deux).

Leur revenu net est donc de $180\,000 \times 0,8 \times 0,9 = 129\,600$ F.

Le barème applicable aux « jeunes ménages » est celui des ménages de « 4 personnes - conjoint actif », soit 130 330 F.

M. et Mme Z... peuvent prétendre à la PAH bien qu'ils aient des revenus supérieurs de 65 % à ceux des époux X... qui, eux, ne peuvent y prétendre.

Il est difficilement compréhensible que la distinction entre « ménage-conjoint actif » et « ménage conjoint-inactif » soit toujours appliquée pour la détermination de l'éligibilité à la PAH alors qu'elle a été supprimée pour les plafonds de ressources imposables pris en compte pour les prêts locatifs aidés.

En outre, l'assimilation des personnes vivant maritalement aux personnes mariées, appliquée en matière de prêts aidés de l'État, ne l'est pas en matière de PAH, deux personnes vivant maritalement et qui travaillent toutes deux voyant leurs revenus comparés au barème correspondant à un ménage de deux personnes dont l'un des conjoints est inactif.

B. – Une politique d'aide aux propriétaires bailleurs manquant de lisibilité

Créée par la loi de finances pour 1971, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) a ultérieurement été dotée du statut d'établissement public administratif. Elle a reçu le produit de la taxe additionnelle au droit de bail (TADB) jusqu'en 1988, date à laquelle celle-ci a été budgétisée, l'État versant en contrepartie une subvention d'intervention à l'ANAH pour l'attribution des aides aux propriétaires bailleurs redevables de la TADB. Présidé par une personnalité indépendante nommée par décret, son conseil d'administration, au sein duquel les Pouvoirs publics sont

minoritaires, est composé majoritairement de représentants des propriétaires bailleurs, des locataires et du Crédit foncier de France ainsi que de personnalités qualifiées. En principe, il arrête la politique suivie, notamment les règles d'attribution des subventions.

a) L'ANAH se compose d'une direction nationale située à Paris, ainsi que d'un réseau de délégués inter-régionaux, régionaux et départementaux ; ces derniers instruisent les dossiers qu'une « commission d'amélioration de l'habitat », dans chaque département, se contente généralement d'entériner, bien que les intérêts publics soient actuellement minoritaires en son sein. Cette commission donne en outre son avis sur la répartition des crédits entre secteurs, ainsi que sur les projets de conventions d'OPAH et de PST.

Il n'est pas aisé de définir le périmètre de l'agence car son réseau reste très intriqué dans les services déconcentrés du ministère de l'équipement. Les délégations départementales de l'ANAH, fonctionnellement placées sous l'autorité du directeur de l'agence, sont localisées dans les DDE et en réalité dirigées par le directeur de la DDE de rattachement, supérieur hiérarchique du délégué de l'ANAH lui-même fonctionnaire du ministère de l'équipement.

Sans être en mesure d'en communiquer les effectifs précis, la direction du personnel et des services du ministère déclare évaluer à « environ 400 agents » les personnels des DDE travaillant pour le compte de l'ANAH.

L'autonomie d'une agence qui dispose d'un budget provenant exclusivement de l'État, de délégués locaux et d'agents instructeurs sur lesquels elle n'a aucun véritable pouvoir hiérarchique et de moyens mis à sa disposition par les DDE, le tout sans encadrement juridique, est dans une large mesure une fiction.

Ni l'ANAH, ni la DGUHC ne connaissent en conséquence le coût analytique des prestations assurées par l'agence. Une telle situation est d'autant plus regrettable que la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain prévoit le transfert à l'ANAH de la gestion de l'ensemble des dispositifs de subventions aux propriétaires privés.

b) Les travaux subventionnés par l'agence sont assez voisins de ceux que couvre la PAH : amélioration de l'habitat en matière de sécurité, de salubrité ou d'équipement de l'immeuble ou du logement,

économies d'énergie, isolation acoustique, accessibilité ou adaptation aux personnes handicapées.

Un peu moins nombreux que pour la PAH, les taux de subventions sont fixés, pour certaines opérations, à l'intérieur d'une fourchette. Pas plus que pour la PAH, ils ne résultent de la recherche du plus faible taux incitatif.

Principaux types d'interventions	Taux maximum de subvention	
	Loyer libre	Loyer conventionné
Travaux réalisés en secteur diffus hors du cadre d'une opération programmée (OPAH, PST)	25 %	25 %
Travaux réalisés dans les OPAH Règles particulières fixées par une convention passée entre une collectivité locale, l'État et l'ANAH	25 %	25 % à 40 % selon les dispositions de la convention
Interventions dans les PST Convention entre une collectivité locale, l'État et l'ANAH.		40 % à 70 % selon les dispositions de la convention
Interventions spéciales à caractère social	70 % dans la limite d'un plafond de travaux de 40 000 F TTC	

A Paris, dans les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne, les opérations sont financées à 50 % pour les loyers conventionnés en secteur diffus ou en OPAH et à 40 % dans le cas où le propriétaire s'engage à pratiquer pendant au moins neuf ans un loyer intermédiaire entre le loyer libre et le loyer conventionné.

C. – Les faiblesses des procédures d'attribution des aides

L'instruction des dossiers souffre de plusieurs faiblesses : un système informatique de gestion ancien et peu sécurisé, servi par un personnel insuffisamment encadré ; une analyse souvent sommaire des pièces des dossiers et des travaux à réaliser ; un contrôle insuffisant du contrôle du respect des contreparties ou conditions posées à l'obtention des financements ; la place déterminante d'organismes intermédiaires dits « de groupage ».

1. – Le système informatique

a) L'attribution de la PAH est gérée à l'aide du logiciel informatique « SIGAL » dédié à l'ensemble des aides à la pierre. Datant de plus de quinze ans, celui-ci est censé assurer plusieurs

fonctions : gestion des dossiers et des dotations, statistique et sauvegarde des données. Or il présente des insuffisances, aggravées par une absence de maintenance, qui peuvent conduire à des erreurs de calcul. Il n'est doté d'aucun module d'analyse des devis.

Ce logiciel n'a pas été en mesure de prendre en charge le changement de taux de TVA applicable à compter du 15 septembre 1999 : les décisions d'octroi de prime éditées sur la base de devis établis au taux de 20,6 % n'ont pu dès lors donner lieu automatiquement à l'édition de décisions de paiement établies sur la base de factures assorties d'une TVA à 5,5 %. Les minorations de primes résultant de la baisse du taux de cet impôt ont donc été laissées à l'initiative des agents instructeurs des DDE. En outre, SIGAL a été totalement indisponible du 1^{er} au 17 janvier 2000, date de l'installation de sa « version 2000 ».

Le système informatique de gestion de la PAH ne comporte aucune protection : l'accès aux postes de travail utilisant SIGAL n'exige aucun code d'identification de l'instructeur ou mot de passe. Ce défaut de sécurité est de nature à permettre à un tiers d'éditer frauduleusement des décisions d'octroi de prime et de paiement. Au demeurant, un détournement de PAH portant sur un montant cumulé de l'ordre de 1,6 million de francs, de 1992 à 1999, a été récemment découvert dans une DDE. Des indécidations ou fraudes de ce type s'étaient déjà produites dans d'autres DDE.

La conception même du système informatique de gestion de la PAH paraît désuète, insuffisamment sécurisée, très difficilement adaptable ; sa mise en œuvre est progressivement réduite à une fonction d'édition des décisions d'octroi de prime et de paiement.

b) Les subventions de l'ANAH sont, quant à elles, gérées grâce au logiciel OPERA. Moins imparfait que SIGAL, ce logiciel présente encore des faiblesses, malgré des progrès récents en matière de sécurisation, notamment l'absence d'interfaçage avec les services de l'agent comptable : ce dernier ne peut dès lors que s'en remettre à l'ordonnateur pour la précision, la fiabilité et l'exhaustivité des données. Il serait souhaitable en particulier que la nouvelle version d'OPERA permette l'identification des bénéficiaires par ailleurs débiteurs de l'ANAH, ce qui éviterait de leur verser une subvention.

2. – L'analyse des demandes d'aide

Selon la direction du personnel et des services du ministère chargé du logement, 243 agents seraient affectés à la gestion de la PAH dans les DDE, soit un équivalent temps plein de 146,24 agents. Ces agents instructeurs, souvent de catégorie C, procèdent à l'analyse des devis, bien qu'ils n'aient pas, pour la plupart, de formation technique.

a) L'instruction de demandes de PAH et de subventions de l'ANAH devrait comporter un contrôle de la recevabilité des pièces, ainsi qu'une analyse des travaux à réaliser. En pratique, il est procédé, au mieux, à un contrôle sur pièces des demandes ; le caractère social de la PAH a même fait perdre complètement de vue le volet technique de la procédure d'instruction. Il a pourtant été constaté par la Cour que les dossiers étaient souvent incomplets, même lorsqu'ils étaient présentés par des organismes de groupage pour le compte des bénéficiaires.

b) En ce qui concerne les travaux subventionnables, les commissions d'amélioration de l'habitat et les délégations de l'ANAH font preuve d'une liberté d'appréciation qui ne correspond ni aux textes applicables, il est vrai souvent laconiques, ni à la mise en œuvre d'une doctrine claire, qui leur serait opposable, de sorte que le volume des travaux pris en compte dépend du seul instructeur. De plus, même lorsque le coût des travaux subventionnés atteint plusieurs centaines de milliers de francs, aucune étude technique ou diagnostic préalable n'est exigé, pas plus que le recours à une maîtrise d'œuvre.

Une conception extensive de la notion de « travaux pour handicapés » pour lesquels les conditions de ressources sont plus favorables a de même pour conséquence de rendre certains demandeurs éligibles à la PAH. Il a été ainsi constaté que les services instructeurs de certaines DDE (Eure-et-Loir notamment) s'étaient livrés, au vu d'un certificat médical illégalement exigé, à une appréciation du niveau d'autonomie d'une personne pour lui accorder une subvention au taux « handicapés » (50 % au lieu de 20 %).

Le respect des règles de non-cumul n'est pas davantage vérifié : la très grande majorité des demandes de PAH sont appuyées d'un plan de financement qui comporte exclusivement un « apport personnel », ce qui ne paraît guère crédible quand il s'agit de personnes déclarant des ressources modestes. Un demandeur de PAH

qui omet de déclarer des financements extérieurs non cumulables avec la prime ne court, il est vrai, quasiment aucun risque que cette situation, interdite par les textes, soit découverte. Il n'est dès lors pas à exclure, par exemple, que pour des travaux d'un montant élevé (supérieurs à 100 000 F) ne soient cumulés indûment la PAH et le prêt à 0 %.

Plus généralement, la Cour a constaté que les agents instructeurs se montrent trop souvent peu attentifs à des incohérences ou des anomalies pourtant facilement détectables : adresse du demandeur différente de celle du logement à rénover sans que figure dans le dossier un engagement à habiter le futur logement ; ambiguïté d'adresses à la fois privées et commerciales ; nombre disproportionné d'occupants pour un logement à l'évidence trop exigu ; extensions de surfaces dépassant les 14 m² autorisés ; revenus déclarés tellement faibles qu'ils apparaissent incompatibles avec le moindre investissement immobilier alors même que les demandeurs de prime disent financer le solde par apport personnel. De telles situations devraient pourtant conduire à s'interroger sur la réalité de l'opération à financer, la vraisemblance du plan de financement ou la capacité des bénéficiaires à mener l'opération. En outre, les factures produites à l'appui des demandes de paiement ne comportent que rarement la mention qu'elles ont été acquittées.

c) Il a été constaté enfin que la plupart des DDE n'effectuent aucun contrôle sur place, qu'il s'agisse de la PAH ou des subventions de l'ANAH, ni pendant l'instruction pour vérifier que l'immeuble nécessite des travaux, que ceux-ci n'ont pas été déjà engagés ou réalisés au moment de la demande ni après la notification de la décision d'octroi de la prime pour s'assurer qu'ils sont bien entrepris ou réalisés dans les délais réglementaires.

3. – Le rôle des organismes de groupage

Si le propriétaire en fait la demande, la constitution et le dépôt du dossier de demande de subvention de l'ANAH ou de PAH peuvent être assurés par des organismes dits « de groupage », associations

agissant à l'échelon départemental. La majorité de ces organismes sont des PACT¹⁴⁸, eux-mêmes affiliés à une Fédération nationale.

Ces organismes, notamment financés par l'État, l'ANAH, les départements et des caisses de retraite, en particulier la CNAVTS¹⁴⁹, remplissent localement une mission d'incitation à la réhabilitation, d'aide et de conseil en direction des personnes qui maîtrisent mal les circuits administratifs, comme les personnes âgées ou de condition modeste. Ils facilitent l'accès des demandeurs aux aides de l'État, des collectivités locales et des organismes sociaux : de ce point de vue, leur utilité est réelle. Dans les DDE visitées, il a été constaté qu'ils présentent la majorité des demandes de PAH, voire la quasi-totalité des dossiers dans certains départements, mais guère plus d'un tiers de ceux de l'ANAH.

S'agissant de l'ANAH, les missions de « groupage » sont précisées dans chaque département par une convention passée entre l'organisme et le délégué départemental de l'agence, conformément à une convention-type. En revanche, il n'existe, pour la PAH, ni texte unilatéral ni convention nationale qui détermine les modalités d'intervention des organismes.

Les prestations d'assistance administrative à la constitution de dossiers ne sont pas partout assurées par les organismes de groupage de manière optimale : dans certains départements, le délai entre la date de dépôt du dossier par le demandeur auprès de l'organisme et la date de transmission par celui-ci au service instructeur de la PAH peut atteindre plusieurs semaines, voire plusieurs mois. En outre, les dossiers parviennent fréquemment incomplets au service instructeur, ce qui retarde d'autant leur examen. Il arrive que les demandeurs commencent les travaux, voire les réalisent, avant que la DDE ait notifié une décision de principe d'octroi. Des critiques analogues peuvent être faites en ce qui concerne les demandes de subventions de l'ANAH ; on peut notamment regretter, pour celles-ci, que les organismes n'assurent guère la vérification de la recevabilité des dossiers, que les conventions prévoient pourtant.

¹⁴⁸ Cet acronyme, qui signifiait à l'origine « Propagande et action contre les taudis », veut dire aujourd'hui « Protéger, améliorer, conserver, transformer ». Les ARIM (« associations de rénovation immobilière ») ont fusionné, dans de nombreux départements, avec les PACT.

¹⁴⁹ Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés.

Au sein des commissions qui statuent sur les demandes de subvention de l'ANAH, la position des organismes de groupage est ambiguë : la plupart des personnalités qualifiées choisies par les préfets pour y siéger sont des présidents ou des salariés d'organismes de groupage, lesquels sont rémunérés par l'ANAH au prorata du nombre des dossiers retenus par la commission. En outre, ces organismes assurent souvent la mission d'animateur des OPAH dont la convention institutive est signée par le délégué local de l'agence après avis de la commission. De telles situations de conflit d'intérêts nécessiteraient que le représentant de l'organisme de groupage se « déporte » systématiquement lorsqu'est examiné un dossier qui a été transmis par ses soins, ou un projet de convention d'OPAH dans laquelle il intervient, ce qui est rarement le cas aujourd'hui. De plus, si le conseil d'administration de l'ANAH a interdit, en avril 1998, le cumul de rémunération des organismes de groupage au titre d'animateur d'OPAH et de présentation des dossiers, des dispositions analogues restent à prendre pour la PAH.

L'organisme de groupage se trouve en situation à la fois de prestataire du propriétaire, qu'il aide à déterminer les travaux à effectuer, à rechercher des financements et à constituer les dossiers de demande, et de sous-traitant des services de l'État pour effectuer les contrôles prévus par la réglementation, voire pour assurer une véritable pré-instruction du dossier de manière plus ou moins officielle. Ainsi, la DDE de Haute-Loire mentionne explicitement, sur les imprimés des dossiers de demande de PAH, que la mission pour laquelle est rémunéré le CAL-PACT-ARIM 43, - l'assistance administrative et technique du demandeur - , correspond en partie à des missions de contrôle que les services instructeurs devraient assurer eux-mêmes : recevabilité du dossier, vérification des devis et des factures, répartition du coût des travaux, dépôt du dossier, visite de contrôle pour conformité.

S'agissant de la PAH, il existe aussi des situations de délégation non écrite aux organismes de groupage de l'ensemble des contrôles prévus par la réglementation. En Seine-Saint-Denis, c'est le technicien du PACT-ARIM qui, pour les dossiers déposés par celui-ci, définit pour la DDE le volume des travaux éligibles à la prime et certifie l'ensemble des pièces du dossier, sans qu'une convention ait précisé les relations entre la DDE et l'organisme. Dans le Val-de-Marne, le PACT s'acquitte de la fonction de contrôle avant travaux, qu'il est censé exercer, en faisant signer au demandeur une attestation sur l'honneur que les travaux n'ont pas commencé. Les responsables

des DDE allèguent l'impossibilité dans laquelle ils se trouveraient d'effectuer eux-mêmes des contrôles sur place.

Dès lors, une partie de la prime finance une prestation déléguée à un organisme extérieur par l'État pour une mission de son ressort.

Les conditions de rémunération de ces organismes manquent aussi de transparence.

Ils peuvent recevoir de l'État une rémunération représentant 3 % de la PAH lorsqu'ils assurent une mission administrative d'assistance au maître d'ouvrage - ce qui correspond notamment à la constitution des dossiers - ou de 8 % pour des missions complètes de maîtrise d'œuvre. La Cour a constaté que la rémunération par l'État de ces entités ne correspond pas toujours aux prestations réellement effectuées et que le taux de 8 % est sollicité par des organismes de groupage dont la prestation se limite pourtant à la constitution de dossiers dans lesquels les éléments techniques sont faibles.

Dans les DDE visitées, les pratiques sont diverses, parfois dans un même département. La plupart d'entre elles appliquent le taux de 3 %. La DDE des Bouches-du-Rhône rémunère toutefois les organismes au taux de 8 % dans la seule subdivision de Salon-de-Provence sans justification particulière. Les DDE de Haute-Loire et des Hautes-Pyrénées appliquent le taux de 3 % sauf lorsque le PACT est mandataire de la prime, c'est-à-dire qu'il la reverse au bénéficiaire final, après déduction de sa rémunération. Les DDE du Loir-et-Cher et du Val-de-Marne rémunèrent systématiquement les organismes de groupage au taux de 8 % pour la prestation d'assistance à la constitution des dossiers de demande de PAH. Cette situation reflète les pressions qu'exercent parfois sur les services de l'Équipement les organismes de groupage.

Certaines DDE ne notifient pas toujours au bénéficiaire final le montant de la prime : ainsi celle de Seine-Saint-Denis notifie la décision d'octroi de principe de la prime au demandeur lorsqu'il dépose lui-même le dossier mais au seul organisme de groupage lorsque celui-ci a déposé le dossier, comme cela est très fréquemment le cas.

Pour l'ANAH comme pour la PAH, de telles pratiques peuvent conduire à des facturations supplémentaires par l'organisme de groupage, le propriétaire concerné ignorant que l'intermédiaire a déjà été rémunéré pour son intervention. La Cour a ainsi constaté que

les facturations des organismes de groupage de dossiers de PAH ne se limitaient pas à la rémunération versée par l'État. La rémunération figurant sur l'imprimé de demande de prime et, par suite, sur la décision d'octroi de celle-ci est parfois très inférieure au montant réellement facturé au demandeur tel qu'il apparaît sur la note d'honoraires jointe au dossier ou transmise par le bénéficiaire final.

Exemples constatés à la DDE du Nord

1 - Montant de la prime : 13 445 F

Majoration de 3 % (décision d'octroi de prime), soit 403 F

Rémunération effectivement facturée par le CAL-PACT de l'Asvesnois : 1 103 F.

2 - Montant de la prime : 12 920 F

Majoration de 3 % (décision d'octroi de prime), soit 388 F

Rémunération effectivement facturée par le CAL-PACT de Lille : 809 F.

3 - Montant de la prime : 6 534 F

Majoration de 3 % (décision d'octroi de prime), soit 196 F

Rémunération effectivement facturée par le CAL-PACT de Lille : 500 F.

4 - Montant de la prime : 2 166 F

Majoration de 3 % (décision d'octroi de prime), soit 65 F

Rémunération effectivement facturée par le CAL-PACT de Lille : 565 F.

A l'occasion d'une visite effectuée chez un propriétaire du Loir-et-Cher ayant bénéficié de la PAH, il a été constaté que seul un extrait du contrat de mandat signé par le bénéficiaire en faveur du CDAHR-PACT¹⁵⁰ figurait dans le dossier consulté à la DDE ; il ne comportait aucune mention de la rémunération effectivement demandée qui s'est élevée en réalité à 80 % de la prime accordée par l'État.

¹⁵⁰ Comité départemental d'aménagement et d'habitat rural-protection amélioration conservation et transformation de l'habitat.

Exemple : DDE du Loir-et-Cher
CAL-PACT mandataire.
Travaux réalisés : 13 874 F.
Montant de la PAH attribuée (taux de 20 %) : 2 775 F.
Rémunération de 3 % : 83 F.
Le CAL-PACT a, en réalité, demandé une rémunération de 2 261 F qui représente près de 80 % du montant de la prime.

Les DDE déplorent, en tout état de cause, la difficulté tant à mettre en concurrence les organismes intermédiaires qui se trouvent dans la plupart des départements en situation de monopole ou de duopole de fait, qu'à leur faire respecter une certaine rigueur dans la présentation des dossiers.

Lorsque les organismes mandataires assurent eux-mêmes l'essentiel de la communication publique sur les aides à l'amélioration du logement – ce qui est le cas dans la plupart des départements – il a été constaté que les aides de l'ANAH et la PAH n'étaient pas identifiées par les propriétaires bénéficiaires comme une aide de l'État, mais comme une subvention de l'organisme de groupage lui-même.

L'action de ces organismes gagnerait à être encadrée par une convention-type passée avec l'État fixant, outre leur rémunération, le cahier des charges de leurs interventions et obligations. Sa mise en œuvre pourrait opportunément faire l'objet de contrôles réguliers par les services du ministère chargé du logement.

D. – Des circuits de paiement singuliers

Pour des raisons historiques et conformément à la volonté du législateur, le Crédit foncier de France (CFF) joue, en marge des règles de la comptabilité publique, un rôle essentiel dans le paiement des subventions des deux dispositifs. S'il exerce dans les deux cas une fonction de caissier, celle-ci est toutefois mise en œuvre vis-à-vis de l'ANAH dans des conditions différentes de celles en vigueur pour le versement des PAH.

a) En ce qui concerne les subventions versées aux bailleurs privés, le délégué local de l'ANAH ordonnance les dépenses dans la

limite des délégations qui lui sont consenties par le directeur de l'agence. Il établit l'ordre de paiement sans que les textes précisent clairement qui est responsable de l'engagement des crédits délégués localement. Ni l'agent comptable de l'ANAH ni aucune autre autorité financière n'assure, au demeurant, de contrôle des engagements ; le trésorier-payeur général du département concerné ne participe à la commission d'amélioration de l'habitat qu'en qualité de membre.

Pour le paiement d'acomptes sur subventions, des fiches de calcul, appuyées des factures ou des attestations des entreprises, établissent le pourcentage des travaux réalisés. Pour le règlement du solde ou d'une demande unique de paiement, l'agent comptable de l'ANAH dispose d'informations provenant des délégations¹⁵¹ mais ni des factures, ni d'autres documents provenant des entreprises et attestant la réalisation des travaux, ni même de la demande de paiement adressée par le bénéficiaire et constituant la créance.

Le pourcentage de dossiers comportant des anomalies détectées par l'agent comptable de l'ANAH est de l'ordre de 6 % (3 466 en 1998), ce qui n'est pas négligeable, des taux supérieurs à 10 % étant même constatés dans certains départements (Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Aube, Corse-du-Sud, Marne, Mayenne).

b) Pour la PAH, le circuit de consommation des crédits, déjà critiqué à plusieurs reprises par la Cour notamment dans son rapport particulier de 1994, est encore plus singulier. Les crédits relatifs à la PAH sont inscrits tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement au chapitre 65-48, article 80, du budget du logement. Les autorisations de programme sont déléguées aux préfets de région qui les subdélèguent aux préfets de département. Une fois réparties, ces autorisations sont gérées par les DDE qui informent mensuellement la DGUHC de l'état des engagements de crédits. Ces informations sont traitées par un système exclusivement interne à l'administration de l'Équipement, les services de la comptabilité publique n'en ayant pas connaissance. La dotation de crédits de paiement inscrite au chapitre 65-48 n'est pas déléguée aux préfets mais intégralement transférée au chapitre 44-91, « Encouragement à la construction immobilière », article 50 : « Amélioration de l'habitat rural », du budget des charges communes. Des provisions sont versées par le ministère de l'économie et des finances, à échéance trimestrielle, au CFF, à la demande de

¹⁵¹ Fiche de calcul, ordre de paiement, date de réalisation des travaux indiquée par le logiciel OPERA.

celui-ci. C'est le Crédit foncier qui procède au paiement des primes aux bénéficiaires, au vu des décisions de paiement qui lui sont transmises par les DDE. Il peut donc se trouver en situation de payer des primes calculées pour un montant inexact, voire de primes indues, ce qui s'est produit récemment. Ce circuit, qui se caractérise par l'absence de contrôle d'un comptable public sur la décision de paiement, contrevient aux règles fondamentales de la comptabilité publique.

Il est donc heureux que l'intervention du CFF dans la gestion des subventions de l'ANAH et des PAH arrive, semble-t-il, à son terme. La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains prévoit l'abrogation de la disposition qui lui donne compétence pour intervenir dans la gestion de l'ANAH. Le Trésor Public devrait donc assurer le paiement des diverses subventions aux propriétaires privés à la date du transfert de compétences soit, en principe au 1^{er} janvier 2001.

III. – La pertinence de la politique actuelle

Fondés sur une réglementation en retard sur l'évolution de l'état du parc de logements privés et des attentes de ses occupants, mettant en œuvre des circuits administratifs et financiers complexes et mal contrôlés, les dispositifs de subventions de l'État aux propriétaires privés sont en outre affectés par l'émergence de nouveaux financeurs, notamment les caisses d'assurance vieillesse et les collectivités territoriales. Les aides de ces dernières aux investissements des producteurs de service du logement sont ainsi passées de 663 MF en 1984 à 1,9 MdF en 1997, dans le cadre notamment de la politique de maintien à domicile des personnes âgées qui nécessite l'adaptation de leur habitat à leurs besoins spécifiques. De surcroît, l'importante évolution du traitement fiscal des travaux concernés au cours de la dernière période éclaire les aides étudiées d'un jour nouveau.

Dans ce nouveau contexte, il convient de s'assurer de l'opportunité et, en tout état de cause, de l'adaptation d'une politique d'incitation à des travaux sur le patrimoine de logements privés prenant la forme de subventions directes versées aux propriétaires.

A. – Le manque de cohérence des nombreux dispositifs d'aides

Le demandeur a parfois des difficultés à s'orienter dans le maquis des aides à l'amélioration des logements.

a) De nombreuses collectivités territoriales interviennent aujourd'hui en complément ou en alternative des actions de l'État : dans dix des douze départements visités au cours de l'enquête sur la PAH, les conseils généraux avaient mis ou mettaient en place des dispositifs d'aides aux propriétaires occupants, dans une logique souvent moins exclusivement sociale que la PAH. Leur effort apparaît du même ordre que celui de l'État, auquel il s'ajoute : le département d'Eure-et-Loir subventionne ainsi les travaux à hauteur de 25 % de leur montant dans la limite de 12 500 F ; celui de Seine-Saint-Denis double le montant de la PAH attribuée par l'État. Plusieurs régions interviennent de façon significative dans le cadre d'OPAH, en fonction de priorités particulières : ainsi celle du Centre accorde une aide financière pour la revitalisation des bourgs et les animations d'OPAH, celle d'Ile-de-France le fait pour les copropriétés en secteur OPAH.

Des modulations de primes sont également appliquées en fonction des caractéristiques sociologiques de la population, afin notamment de ne pas exclure des aides des propriétaires dont les ressources sont légèrement supérieures aux seuils de revenus applicables pour la PAH : ainsi le département du Val-de-Marne accorde une aide pour des demandeurs dont les revenus ne dépassent pas 140 % des plafonds PAP, ce qui correspond à des revenus légèrement supérieurs au SMIC. De même, celui de Haute-Garonne aide à 25 % les propriétaires dont le revenu est compris entre 70 % et 100 % du plafond et qui se trouvent exclus de la PAH de base. La ville de La Ciotat, dans le cadre d'une politique de réhabilitation du centre-ville favorise l'arrivée de jeunes accédants à la propriété par un système d'aides adossé à des conditions de ressources correspondant à 200 % du plafond PAP.

b) Les organismes de protection sociale, pour l'essentiel les caisses de retraite, aident également, au titre de leurs prestations d'action sociale, les propriétaires occupants à améliorer leur logement.

Les concours accordés par la CNAVTS sur son budget d'action sociale représentent environ 150 MF et concernent 18 000 logements

par an. Les travaux éligibles le sont à la PAH : adaptation du logement aux handicaps des personnes âgées, conservation de gros œuvre, entretien du second œuvre, à l'exclusion des peintures et papiers peints, dans des conditions qui varient selon les régions, amélioration du cadre de vie (isolation). Le barème de participation de la CNAVTS varie de 30 % à 65 % du coût des travaux, en fonction du revenu des bénéficiaires, le montant maximum de la prime ne pouvant excéder 11 325 F, soit un niveau assez comparable à celui de la PAH.

c) Bien que les aides attribuées soient de même nature, les procédures d'attribution par les différents financeurs ne font l'objet d'aucune mise en cohérence, qu'il s'agisse des documents techniques exigés, de la base d'appréciation des ressources ou des délais de traitement des dossiers. Seules les caisses complémentaires de retraite ARRCO et IRCANTEC augmentent de 30 %, pour leurs adhérents, le montant de la prime attribuée par la CNAVTS. Un certain nombre d'objectifs sont pourtant communs à l'ensemble de ces financeurs. Des aides techniques pour les personnes à mobilité réduite sont ainsi versées à la fois par les caisses de retraite, par les départements et par l'État.

Faute de coordination et d'actualisation de la réglementation, le cumul de ces aides ne connaît actuellement aucune limite quant au montant devant rester à la charge du propriétaire. Il peut dès lors atteindre des niveaux excessifs, notamment pour des travaux dont l'utilité n'apparaît pas prioritaire.

Exemple rencontré à la DDE du Loiret

M. et Mme X..., retraités du régime général, 71 et 76 ans.

Travaux à financer : changement de volets classiques en volets roulants : 17 733 F.

Plan de financement :

PAH (25 %) : 4 433 F

CRAM + caisse complémentaire obligatoire : 9 220 F

Autre caisse de retraite : 4 000 F

Apport personnel : 80 F

Les travaux effectués par M. et Mme X... sont ainsi financés à plus de 99,5 %.

B. – L'incertitude de leur rapport coût/efficacité

1. – Effet incitatif des aides

a) Soulignant la fonction économique des subventions aux propriétaires bailleurs, la DGUHC a fait connaître à la Cour que « chaque année, ce sont quelque 10 à 11 MdF de travaux qui sont générés, et en partie financés par l'ANAH ». Il convient toutefois d'observer que ces montants ne représentent que 45 % des travaux réalisés sur les logements existants par les seuls bailleurs privés. De plus, le ministère n'a pas précisé en quoi et sur quels types de travaux, ces aides auraient un réel effet de levier.

Les subventions de l'ANAH semblent en vérité n'avoir qu'un effet limité sur le marché du logement : leur impact sur les vacances ne paraît pas déterminant, hormis l'effet psychologique induit par la création de la prime à la vacance qui, de 1995 à 1997, semble avoir déclenché une augmentation significative mais ponctuelle du nombre d'opérations d'amélioration.

b) L'effet d'aubaine ne paraît pas négligeable pour les deux dispositifs examinés.

Pour la PAH, il est, certes, possible que l'attribution de la prime puisse jouer un certain rôle déclencheur dans les décisions de réhabilitation prises par les propriétaires occupants, notamment pour ceux qui font appel à des concours bancaires pour financer la plus grande partie des travaux. Au vu des plans de financement figurant dans les dossiers, une telle situation paraît cependant rare.

Il ressort des constatations faites sur place par la Cour que la majorité des propriétaires rencontrés auraient effectué des travaux quelle qu'ait été l'issue de leur demande ; la PAH les a, au mieux, incités à en augmenter légèrement l'importance ou à les anticiper. Le véritable effet déclencheur semble plutôt se produire lorsque les propriétaires peuvent obtenir un montant cumulé significatif d'aides, par l'intervention notamment des caisses de retraite et des collectivités locales, pour effectuer des travaux qu'ils n'auraient pas jugés prioritaires s'ils avaient dû les autofinancer complètement (changement de volets ou d'huisseries). En outre, comme la prime est encaissée par le bénéficiaire après la production des factures voire, le plus souvent, après leur acquittement, elle tend à servir à financer de petits travaux de finition.

Certains demandeurs préfèrent commencer à leur guise les travaux en prenant le risque de perdre le bénéfice de la prime en cas de contrôle plutôt que de devoir attendre trop longtemps la décision d'octroi. La plupart établissent un plan de financement qui n'en tient d'ailleurs pas compte. Certains n'apprennent même que par hasard l'existence d'une telle aide, lors de l'établissement de devis. Au surplus, l'attribution de la PAH et des subventions de l'ANAH tend, de l'avis des agents des DDE, à faciliter l'élévation des prix pratiqués par les artisans, notamment en OPAH.

La PAH peut toutefois avoir un réel effet déclencheur dans deux types de situations. Son octroi peut encourager des ménages de condition modeste résidant dans des copropriétés dégradées à voter des travaux auxquels ils s'opposaient antérieurement par crainte d'insolvabilité. Dans le cadre d'une OPAH, elle peut également inciter des propriétaires à prendre des décisions de travaux, en raison de l'existence fréquente de financements conjoints de l'État et des collectivités territoriales ; la prime peut notamment conduire à anticiper de quelques mois des travaux programmés par les propriétaires, s'agissant par exemple des réhabilitations de façade ou des menuiseries extérieures.

c) Les aides obtenues de l'ANAH sont, en valeur absolue, plus élevées, mais leur effet déclencheur ne paraît pas plus significatif pour autant. Les demandes de subventions émanent majoritairement de propriétaires de plus de trois logements locatifs, dont un nombre significatif de sociétés : plus attentifs à l'entretien de leur patrimoine, nombre d'entre eux auraient probablement fait procéder à des travaux même sans subvention, d'autant qu'ils bénéficient parallèlement de dispositions fiscales appropriées de déduction de charges.

Lorsque des subventions de l'ANAH sont sollicitées, elles ne s'accompagnent pas, dans l'esprit des propriétaires, de contreparties vraiment contraignantes. L'engagement de louer le logement pendant dix ans, rarement contrôlé, n'est pas en soi un obstacle. Les propriétaires utilisent peu la possibilité de conclure une convention avec l'État (10 000 logements conventionnés en 1999) pour accueillir des personnes aux ressources modestes et appliquer des loyers inférieurs à ceux du marché, alors même que le taux de la subvention pourrait alors être porté à 40 % en OPAH, voire 70 % pour les PST, car ils préfèrent recevoir une aide qui ne restreint pas leur liberté de bailleur. Plus des deux tiers des dossiers déposés concernent des logements en secteur diffus, les dossiers d'OPAH représentant moins

de 30 % des demandes et ceux des PST moins de 4 %, ce qui montre que les propriétaires ont recours à la subvention pour des travaux effectués très majoritairement en dehors des périmètres dans lesquels des opérations spécifiques ont été décidées.

En outre, tout bailleur qui réalise des travaux autres que d'entretien courant intérieur se voit attribuer une subvention de 25 % du coût des travaux dits « subventionnables » même en secteur diffus, en dehors de toute situation de vacance du logement. A l'issue de l'opération d'amélioration, un logement dont le loyer permettait à l'occupant de bénéficier de l'APL peut devenir un logement à loyer libre. L'aide de l'ANAH peut également être versée à un propriétaire dont le logement est situé dans un secteur où il ne trouvera pas de locataire, faute de demande, notamment en zone rurale.

2. – L'évolution de l'environnement fiscal

a) Les allègements fiscaux accordés depuis quelques années aux propriétaires privés tant bailleurs qu'occupants conduisent à s'interroger sur la pertinence du maintien de subventions de l'État. La principale mesure en cause concerne la baisse de la TVA sur les travaux dans les locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans. Son taux, qui était jusqu'au 15 septembre 1999 de 20,6 %, a été ramené à 5,5 % jusqu'au 31 décembre 2002 pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien. Déjà à compter du 1er janvier 1999, pour les propriétaires bailleurs bénéficiant d'une subvention de l'ANAH, le taux réduit de TVA s'était appliqué aux travaux d'amélioration de l'habitat dans des logements ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement, soit environ 10 000 logements. L'allègement d'impôt correspondant était estimé à 200 MF.

Les bailleurs privés bénéficient aussi d'autres avantages fiscaux : le régime dit du « micro-foncier » (taux d'abattement pour frais porté à 40 % lorsque les loyers encaissés sont inférieurs à 60 000 F par an) et le « statut du bailleur privé » institué par la loi de finances pour 1999 (« système Besson »).

Pour les propriétaires occupants, indépendamment de la baisse de la TVA déjà mentionnée, les avantages fiscaux liés aux travaux d'amélioration sont d'une ampleur sans commune mesure avec le montant de la PAH avec laquelle ils se cumulent. Trois d'entre eux concurrencent directement la PAH :

Libellé de la mesure	Coût pour l'État en MF ¹⁵²
Réduction d'impôt au titre des dépenses de grosses réparations, d'amélioration et de ravalement afférentes à la résidence principale du contribuable	4 100
Crédit d'impôt pour dépenses d'entretien de l'habitation principale	2 000
Déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration	5 600
TOTAL	11 700 ¹⁵³

Le mécanisme fiscal est donc devenu l'instrument le plus massif et le plus simple d'aide aux propriétaires privés.

b) Avec la réduction du taux de la TVA à 5,5 %, qui a représenté une dépense fiscale totale de 17,6 MdF, les subventions de l'ANAH et la PAH ont perdu leur fonction implicite de neutralisation de l'impact de la fiscalité indirecte.

L'actuel système de primes ne devrait continuer à coexister avec de telles dispositions fiscales que s'il concerne des opérations plus ciblées, considérées comme prioritaires par les Pouvoirs publics, et s'accompagne de contreparties effectives qui ne pourraient être obtenues sans cette incitation financière spécifique.

La PAH pourrait être opportunément affectée à la réalisation de travaux répondant à des priorités locales dûment identifiées et réservée à des opérations spécifiques ou à des situations d'urgence rendant indispensables des travaux pour des motifs impératifs de santé publique par exemple. Mais de telles priorités ne sont pas définies à ce jour, notamment pour les propriétaires occupants, hormis dans le cas des copropriétés dégradées.

Quant aux aides de l'ANAH, qui sont actuellement attribuées sans conditions de ressources, la question de leur maintien est posée depuis la baisse du taux de TVA à 5,5 %, sauf à les réserver à des opérations très sociales comme les PST ou à des opérations d'amélioration cohérentes, globales et simultanées dans des périmètres précis, comme les OPAH devraient l'être. En tout état de cause, alors

¹⁵² Annexe « Evaluation des voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2000.

¹⁵³ Soit 1,78 milliard d'euros.

que l'obligation de mettre le logement « aux normes » n'existe actuellement que pour les logements conventionnés, la réhabilitation globale et cohérente du logement pourrait opportunément conditionner l'octroi d'une subvention.

Dans tous les cas, un renforcement du contrôle du respect des contreparties par les propriétaires apparaît indispensable.



Au total, l'enquête de la Cour a fait apparaître que la politique de subventions de l'État à l'amélioration de l'habitat privé qui, pour l'essentiel, a été définie au cours des années 1970 a aujourd'hui vieilli. D'une complexité excessive, elle est malaisée à gérer et sa mise en œuvre est insuffisamment contrôlée. Le regroupement au sein de l'ANAH de la gestion de la PAH et des subventions de l'État aux propriétaires bailleurs, comme la remise en cause du rôle du CFF dans leur paiement, ne doivent pas dispenser d'une réflexion d'ensemble à son propos.

Il serait opportun tout d'abord de s'assurer, compte tenu du bouleversement du paysage fiscal dans lequel ils s'inscrivent, que l'effet d'aubaine de ces dispositifs de subventions aux propriétaires privés reste marginal, ce qui n'est pas établi. Il convient aussi d'actualiser et de simplifier la réglementation les régissant, tout en accroissant leur ciblage vers des publics particuliers, notamment de condition modeste, ainsi que leur synergie avec d'autres politiques publiques comme celle du maintien à domicile des personnes âgées ou de l'animation de l'espace rural. Une telle adaptation conduira assurément à s'interroger sur le choix du niveau auquel les responsabilités en ce domaine doivent être exercées.

Réponse du Ministre de l'Équipement, des transports et du logement

En premier lieu, le ministère de l'équipement, des transports et du logement (METL) a pris connaissance avec intérêt du rapport de la Cour des comptes sur les subventions de l'État pour l'amélioration de l'habitat privé. Il partage certaines des observations formulées par la haute juridiction, en particulier celles portant sur le régime de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH), qui n'a pas toujours suivi les évolutions économiques et sociales récentes. C'est la raison pour laquelle une importante réforme des aides publiques pour le parc privé a été décidée, qui a logiquement trouvé sa place au sein du projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), actuellement en débat devant le Parlement.

Cette réforme se traduira par une refonte majeure du rôle de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), qui deviendra l'outil privilégié des pouvoirs publics pour la mise en œuvre d'une politique maîtrisée et contractualisée de l'habitat privé ancien. Elle devrait permettre de préserver l'autonomie et la souplesse de fonctionnement de l'établissement public tout en donnant à l'autorité de tutelle des moyens d'intervention accrus.

Des réformes institutionnelles qui devraient faciliter une meilleure connaissance de l'habitat privé et une meilleure adéquation entre les dispositifs d'aide et les besoins

La connaissance de l'habitat privé résulte d'abord, comme le rappelle la Cour des comptes, d'études réalisées au niveau national et notamment de l'enquête nationale sur le logement (ENL). Celle-ci, pilotée par l'INSEE, est cofinancée par le ministère chargé du logement (3,8 MF pour 1996 sur un coût total de 23,4 MF). L'ensemble des fichiers résultant de l'enquête ont été fournis à la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) et ont fait l'objet de multiples exploitations portant sur le niveau de confort des logements, les caractéristiques et les revenus de leurs occupants, en fonction notamment du type de commune de localisation. Pour l'enquête réalisée en 1996, les critères habituels de confort, fondés sur l'équipement sanitaire, ont été complétés par des

informations sur le niveau d'entretien du logement et sur son insonorisation, ainsi que sur le niveau d'entretien de l'immeuble dans son ensemble, et la présence d'un ascenseur.

Ces nouvelles questions ont permis d'affiner la segmentation des logements suivant leur niveau de confort, mais ont donné lieu à diverses difficultés d'exploitation des données. Ainsi, pour l'enquête prévue en 2001, elles seront certes maintenues, mais reformulées et simplifiées.

Au niveau local, les études sur la connaissance du parc ancien sont nombreuses, et sont réalisées notamment à l'occasion de l'élaboration des programmes locaux de l'habitat (PLH) ou des études pré-opérationnelles lors des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), comme y incite fortement la circulaire annuelle de la DGUHC relative à la programmation des études locales.

Toutefois, les données quantitatives sont plus rares et plus difficiles à mobiliser. La principale source reste le recensement de la population, mais celui-ci n'est réalisé qu'à un rythme décennal. L'enquête logement n'est fiable qu'au niveau national, et il serait trop coûteux et irréaliste d'en étendre l'échantillon jusqu'à obtenir une connaissance finement localisée du parc.

Il est permis toutefois de fonder de grands espoirs sur le recensement en continu, qui apportera des informations fiables à un rythme quinquennal. Celui-ci pourrait débiter en 2002, et pourrait comprendre, sur la base de l'expérience de l'enquête logement, des questions sur le niveau d'entretien des bâtiments et des intérieurs, complétant la description du confort du logement.

La consolidation des études locales au niveau national et leur capitalisation dans le cadre des crédits budgétaires disponibles restent aujourd'hui encore insuffisantes. Cependant, la réorganisation des services de la direction de l'habitat et de la construction (DHC) et de la direction de l'aménagement foncier de l'urbanisme (DAFU) au sein de la DGUHC, qui a conduit à la création d'une sous direction de l'observation et des études, a précisément pour but de mieux assurer cette fonction. A titre d'illustration, la DGUHC vient d'élaborer des outils visant à aider les services de l'État à accompagner les collectivités territoriales sur des projets d'actions en quartiers anciens, comme les cahiers de recommandations de mise en œuvre d'OPAH avec la direction des affaires économiques et

internationales (DAEI) et l'ANAH, et la méthodologie d'aide aux diagnostics des processus de valorisation et dévalorisation des quartiers anciens. Il convient cependant de rappeler que cette réorganisation a été mise en œuvre en 1998 et qu'elle ne peut avoir produit d'effets dès l'année suivante.

Si une meilleure organisation de la commande, du suivi et de l'exploitation des études est souhaitable, notamment entre la DGUHC et la direction technique de l'ANAH, il faut remarquer qu'une observation plus poussée des situations locales risque, si l'on souhaite adapter le dispositif d'aide en conséquence, de rendre celui-ci encore plus sophistiqué, alors même que la Cour des comptes le trouve déjà trop complexe.

En réalité, les éléments disponibles permettent déjà de connaître les tendances des marchés de l'habitat et les évolutions qu'il convient de donner à la politique d'aide à l'amélioration du parc privé pour mieux s'adapter aux besoins. Ce sera l'une des missions prioritaires de l'ANAH rénovée, que de proposer aux pouvoirs publics les adaptations souhaitables. Des travaux en cours menés conjointement par la DGUHC et l'ANAH sur la connaissance du marché dans les grandes agglomérations permettront de fonder ces adaptations.

S'agissant du parc privé non locatif, un important travail de connaissance et de repérage a été mené depuis quelques années, qui a conduit aux propositions de traitement des copropriétés dégradées qui figurent dans le projet de loi SRU ainsi qu'à de premières décisions du conseil d'administration de l'ANAH. On peut d'ores et déjà penser que le renforcement des aides destinées aux sites prioritaires de la politique de la ville et aux sites faisant l'objet de projets urbains cohérents, ou visant le maintien ou le développement d'une offre de logements à niveau de loyer modéré ou intermédiaire dans un cadre contractualisé, feront partie de ces propositions. De la même façon, ainsi que le souligne la haute juridiction, une meilleure complémentarité entre l'aide budgétaire versée par l'ANAH et les aides fiscales devra sans doute être recherchée.

Enfin, comme l'observe la Cour des comptes, si la connaissance du parc privé est sans doute moins précise que celle du parc locatif social, force est néanmoins de relever que toute comparaison en la matière doit également prendre en compte la différence fondamentale des situations entre ces deux types de parcs, puisque le parc privé est détenu par environ 13 millions de propriétaires alors que le parc

locatif social est détenu par un peu plus d'un millier d'organismes seulement. Cette différence objective de situation n'est pas sans incidence sur la plus ou moins grande facilité des pouvoirs publics à obtenir une image précise de la qualité des parcs considérés.

Comme le remarque également la haute juridiction, un autre champ d'études et de réflexion attend la nouvelle ANAH. C'est celui de la définition de critères de qualité adaptés aux évolutions de la société et aux besoins des habitants. L'appréciation des besoins est encore effectuée sur des critères d'appréciation du confort qui apparaissent sinon obsolètes, du moins incomplets. Cependant, si le METL peut partager l'idée selon laquelle la référence aux trois éléments de confort traditionnels montre aujourd'hui ses limites face aux évolutions de la demande, et s'il souscrit au jugement selon lequel il convient d'avoir une approche globale ne se limitant pas à la mise en place de ces éléments, il considère néanmoins que l'absence d'un de ces éléments peut encore légitimement fonder aujourd'hui un besoin d'amélioration de logement et justifier à bon droit, dans le cadre de la réglementation actuelle, une demande de subvention.

En outre, il faut observer que le projet de loi SRU institue la notion de logement décent, qui permet de dépasser la vision traditionnelle des éléments de confort et qui devrait faciliter la mise au point de critères d'appréciation des besoins correspondant à l'état actuel du parc et aux attentes des habitants. Dans cette ligne, d'autres évolutions sont nécessaires, comme la prise en compte du risque sanitaire associé au logement (lutte contre la pollution de l'air, contre les causes d'allergies, etc...), du confort acoustique, ou bien encore des économies d'énergie, qui redeviennent une priorité forte.

Une organisation réglementaire et fonctionnelle renouvelée

Un nouveau cadre réglementaire modernisant et améliorant les conditions d'attribution des aides

Le projet de loi SRU actualise la définition législative des missions de l'agence, d'une part en étendant à l'ensemble du territoire la possibilité pour cette dernière de subventionner la transformation de locaux en logements, cette possibilité étant actuellement limitée aux seules zones bâties agglomérées des zones de revitalisation rurales, d'autre part en ajoutant la notion d'adaptation des logements pour répondre aux besoins spécifiques de certaines

catégories d'usagers, dont les personnes handicapées et les personnes âgées.

Ce dispositif législatif devrait être complété, par voie réglementaire, par la suppression de la référence, pour la définition du champ des immeubles éligibles, à l'ancienne taxe additionnelle au droit de bail, dont le produit n'alimente plus depuis le 1^{er} janvier 1988 le budget de l'agence. Un projet de décret en Conseil d'État, en cours d'élaboration, devrait revoir, outre les aspects organisationnels tels que la structure et le rôle du conseil d'administration et des commissions d'amélioration de l'habitat, les règles de fond d'attribution des aides, laissant au conseil d'administration le soin d'élaborer un règlement général de l'agence, approuvé par les ministres de tutelle.

Cette réforme devrait déboucher sur une harmonisation des procédures et des règles d'attribution des subventions. Plusieurs mesures sont envisagées dans le sens d'une plus grande équité du régime des aides à l'égard des propriétaires occupants.

S'agissant de l'appréciation des plafonds de ressources, le METL est très conscient des effets pervers possibles du recours à l'avis d'imposition sur le revenu, mais il rappelle qu'il n'existe pas de moyen aussi fiable pour assurer un contrôle rigoureux des ressources réelles des bénéficiaires au moment de l'octroi de l'aide. Par définition, les règles de plafonnement engendrent des effets de seuil toujours regrettables mais inévitables. Ces règles ne concernent que les bénéficiaires de la PAH, dont il faut rappeler qu'ils sont à 54 % des personnes âgées et à 41 % des personnes relevant de la PAH dite sociale, donc à ressources très modestes.

Dans ces conditions, les cas envisagés (mais non rencontrés) par la Cour des comptes, de propriétaires bailleurs disposant de revenus élevés mais de déficits fonciers réduisant leur revenu imposable et les rendant éligibles à la PAH, ne peuvent être que marginaux. Il convient en effet de préciser que l'aide moyenne est de 11 000 F et que le coût d'opération est plafonné à 70 000 F par logement. Le METL est néanmoins favorable à la prise en compte du revenu fiscal de référence (RFR), qui serait plus conforme à l'équité, puisque plus proche des ressources réelles que l'impôt sur le revenu et aurait en outre l'avantage de simplifier l'instruction des dossiers. Cette modification devrait être intégrée dans les textes d'application de la réforme.

En ce qui concerne les barèmes des plafonds de ressources, le METL envisage :

- de supprimer la différenciation entre conjoint actif et conjoint inactif comme cela a été fait pour les autres aides à la pierre, et d'intégrer les situations prévues par la loi n° 99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité ;

- d'actualiser les valeurs par leur indexation annuelle ;

- de simplifier le zonage.

Une volonté de transparence et de clarification des relations entre la nouvelle ANAH et le ministère en charge du logement

Dès le 28 avril 2000, le directeur du personnel et des services et le directeur général de l'urbanisme de l'habitat et de la construction confiaient une mission d'expertise au conseil général des ponts et chaussées en vue de clarifier les rôles et les responsabilités respectifs des services de l'État et de l'agence, tout en favorisant leur synergie. La même lettre mettait l'accent sur la nécessité de mieux connaître les coûts de fonctionnement globaux, seul moyen permettant d'évaluer analytiquement les prestations effectuées par l'agence elle-même ou par les directions départementales de l'équipement (DDE).

Ce rapport qui vient d'être remis, devrait permettre à la fois de définir précisément le cadre réglementaire et contractuel dans lequel la nouvelle ANAH devrait s'inscrire, tout en fournissant les bases d'une analyse rigoureuse du ratio moyens/charges.

Au delà de la question du coût de fonctionnement de l'agence, la clarification des liens entre l'État et l'établissement public reposera également sur l'établissement d'une convention pluri-annuelle d'objectifs visant à renforcer l'autonomie de l'agence tout en définissant des objectifs de résultat. Fixant les orientations que les pouvoirs publics souhaiteront voir mises en œuvre par cette dernière, cette convention comprendra ainsi des objectifs de niveau et de qualité de service (délais d'instruction, fréquence des contrôles etc....) en adéquation avec le personnel des DDE affecté.

La mise en place de moyens destinés à améliorer les conditions d'attribution des aides

Sur le plan de l'informatique, comme l'observe la Cour des comptes, le logiciel OPERA utilisé pour l'attribution des aides de l'ANAH est plus performant que le logiciel SIGAL utilisé par les DDE pour l'attribution des aides à la pierre et notamment pour la PAH ; dès le début de l'année 2000, des contacts ont eu lieu entre les services informatiques de l'ANAH et de la DGUHC en vue d'une prise en charge dès le 1^{er} janvier 2001 des nouvelles demandes de PAH par le logiciel OPERA.

S'agissant de l'analyse des demandes, une circulaire datée du 2 mars 2000 demandait aux services de faire preuve d'une vigilance accrue dans le traitement des dossiers de PAH, cette vigilance devant s'exercer au niveau des signatures des décisions d'octroi de prime, des conditions de paiement (favoriser le virement par rapport au chèque bancaire) ainsi qu'au niveau des contrôles à effectuer, notamment sur place. Ces instructions seront évidemment rappelées et complétées dans le cadre de l'harmonisation de la gestion de la PAH et des subventions de l'ANAH.

S'agissant des conditions d'intervention des organismes de groupage des dossiers, la même circulaire rappelait aux DDE « qu'en présence d'un organisme qui ne paraîtrait pas présenter tous les gages de sérieux et d'efficacité requis, elles pouvaient refuser la majoration de 8 % de la prime et suspendre l'agrément de l'organisme en cas de dépôt de dossiers ne répondant pas aux prescriptions réglementaires, de non respect manifeste de son objet non lucratif ou en cas de faute grave ou de carence reconnue dans l'exercice des fonctions d'assistance ». A cet égard, le METL prend acte de la reconnaissance par la Cour des comptes de l'utilité réelle de la mission des organismes qui remplissent la fonction de groupage. Il partage également le souci de la haute juridiction d'éviter que ne puissent se produire des situations de conflit d'intérêts.

Le projet de décret en Conseil d'État précité prévoit que les conditions d'intervention et de financement de ces organismes seront définies par voie réglementaire. Le ministère note avec intérêt la suggestion faite par la haute juridiction d'une convention type destinée à préciser le cahier des charges de leurs interventions.

Des circuits de paiement normalisés

Le METL prend acte des observations de la Cour des comptes concernant les circuits de paiement. Il précise que le même projet de décret prévoit la suppression de l'intervention du Crédit foncier de France, qui sera remplacée par celle du Trésor public. Ainsi, le paiement de l'ensemble des subventions accordées à compter du 1^{er} janvier 2001 devra être effectué après intervention d'un comptable public.

La pertinence de la politique actuelle

L'articulation des différents dispositifs d'aides

S'agissant de la possibilité de cumuler les aides publiques avec des prêts ou des subventions des organismes de protection sociale (caisses de retraite ou caisses d'allocations familiales), analysée par la Cour des comptes comme un manque de cohérence des différents dispositifs, elle est au contraire appréciée positivement par le METL et fréquemment utilisée dans le champ des politiques locales de l'habitat. En effet, cette possibilité introduit une complémentarité adaptée et indispensable des différents financeurs afin de solvabiliser des propriétaires dont les ressources ne leur permettraient pas, dans bien des cas, d'entreprendre des travaux, même pour un coût relativement faible.

A cet égard, il n'est pas inutile de rappeler qu'il a été constaté, à partir de l'étude des décisions de subventions prises en 10 ans, que 70 % des bénéficiaires de la PAH ont des ressources inférieures à 60 % du plafond PAP, ce qui correspond, à titre d'exemple, pour une famille avec deux enfants à charge, à un revenu imposable de 65 871 F (soit un revenu net de 7 624 F par mois) en zone rurale ou 90 094 F (soit 10 427 F par mois) à Paris et en Ile de France.

De la même façon, le fait que des collectivités locales attribuent des aides à l'amélioration de l'habitat, dans des conditions qu'il serait probablement justifié de clarifier, constitue pour le METL un élément intéressant. Les ressources très faibles des demandeurs nécessitent une proportion très importante de subvention dans leur plan de financement.

Sans cela, il est à craindre que ces travaux ne soient jamais réalisés.

Il convient toutefois de rappeler que le projet de décret en Conseil d'État déjà mentionné prévoit non seulement l'interdiction de cumul des aides de l'agence avec les autres aides à la pierre attribuées par l'État, mais aussi un plafonnement des aides publiques directes à 80 % du montant prévisionnel de la dépense subventionnable.

L'impact des aides et la quantification de leurs effets

En ce qui concerne les subventions versées aux propriétaires bailleurs, la Cour des comptes avait noté, dans son précédent rapport de juin 1994, que la politique d'incitation à l'amélioration de l'habitat avait joué un rôle important dans l'évolution qualitative favorable du parc national de logements.

S'agissant d'éventuels effets d'aubaine, ils sont en réalité très malaisés à apprécier et il est difficile d'affirmer que les travaux seraient réalisés même en l'absence de subvention.

Pour le METL, il est incontestable que l'action de l'ANAH :

- contribue au maintien et à l'amélioration du confort du parc locatif privé. Près de 9 millions de ménages ont le statut de locataire et le parc locatif privé, qui compte 4,8 millions de logements, représente la majorité du parc locatif. La comparaison avec le parc public montre que l'ANAH participe à l'amélioration d'un nombre de logements proche de celui du parc public (pour la période 1993-1997, par an, en moyenne, 126 160 logements contre 164 388 pour le parc HLM) ;

- permet le développement d'un parc à loyers maîtrisés, susceptible d'accueillir des populations à faibles revenus dans un contexte de logements locatifs publics déficitaire. La mise à disposition de logements pour lesquels un engagement de modération de loyer a été pris par le propriétaire représente 15 000 à 16 000 logements par an. A cet égard, le bilan des interventions de l'agence est positif, notamment dans la mesure où son action permet le logement des ménages pour lesquels l'accès à d'autres secteurs (locatif public ou accession) est difficile voire impossible. Le nombre de ménages qui perçoivent une aide personnelle au logement dans le parc locatif privé (1,918 million) est comparable à celui du parc locatif public (1,877 million) ;

- participe à la production de logements par la remise sur le marché locatif de logements vacants dans un contexte de forte demande (environ 35 000 logements par an, situés plus particulièrement dans les centres urbains et les centres bourgs) ;

- dynamise sensiblement le secteur de l'activité d'entretien-amélioration du logement. Chaque année, ce sont quelque 10 à 11 milliards de francs de travaux qui sont générés et en partie financés par l'ANAH. En termes d'activité économique et surtout d'emplois, les subventions de l'ANAH ont un effet multiplicateur important : 100 MF de subventions génèrent de l'ordre de 1 600 emplois indirects créés ou préservés. Ainsi, la relance de l'été 1997 avec l'apport de 200 MF supplémentaire s'est immédiatement traduite par une augmentation de l'activité.

La PAH de son côté est une aide à la pierre qui ne relève pas du même esprit. Ayant pour objet essentiel de mieux solvabiliser le propriétaire-occupant pour des travaux de première nécessité effectués sur sa résidence principale, elle ne constitue pas une aide à visée économique destinée à rentabiliser un bien mais une aide à vocation sociale destinée à aider des populations modestes, voire défavorisées, à satisfaire des besoins élémentaires en matière de confort de leur habitat. Cette double caractéristique lui donne, en outre, un rôle et une place tout à fait originaux dans l'arsenal juridique des aides en faveur de l'amélioration du logement.



Il revient à la nouvelle ANAH de tirer le meilleur bénéfice de la réunion, dans une même institution, des dispositifs d'aide destinés aux propriétaires bailleurs et aux propriétaires occupants modestes. Les synergies que l'on peut en attendre ne sont à ce jour pas toutes encore identifiées. Parmi les pistes à approfondir, il est clair que l'impact de la fiscalité, qui joue de manière très différente selon le type de propriétaire, ne peut manquer d'être étudié. Cependant celui-ci ne saurait remettre en cause l'intérêt des subventions, plus ciblées par nature que les dépenses fiscales. Leur efficacité peut encore être renforcée par la modulation des taux, en fonction des priorités définies par le gouvernement. C'est cette tâche qu'il conviendra de mener à bien, une fois que la loi et les textes réglementaires refondant l'établissement public seront publiés.

*Réponse du Président du conseil d'administration de
l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
(ANAH)*

Dans le domaine, réservé à l'ANAH, des subventions distribuées aux propriétaires bailleurs, la Cour a formulé plusieurs remarques qui concernent principalement :

- l'évaluation des besoins,*
- la lisibilité de la politique suivie,*
- la qualité de l'instruction des demandes d'aide,*
- la pertinence des subventions de l'ANAH dans un contexte en évolution.*

L'évaluation des besoins

La Cour avance que jusqu'à une période très récente, l'ANAH n'a pas eu de politique claire pour ce qui concerne les études à mener permettant d'évaluer et de localiser les besoins.

Pour évaluer les besoins en matière d'amélioration du parc privé des logements, l'ANAH s'appuie principalement sur trois dispositifs différents.

Il y a bien entendu les études thématiques menées par la direction technique. Les études s'appuient sur des données publiées par l'INSEE (recensement de la population, enquêtes logements, enquêtes économiques, ...) mais aussi sur des fichiers administratifs disponibles auprès des services de l'équipement (DRE, DAEI), des services fiscaux et d'entreprises d'implantation nationale comme EDF/GDF.

En 2000, le conseil d'administration a décidé d'augmenter de manière significative le budget consacré à ces études pour le porter à 5,6 MF. Simultanément, un recentrage des thèmes a été engagé, sous le contrôle du comité de direction, pour éviter des saupoudrages qui nuisent à l'efficacité.

Pour apprécier les besoins, il faut nécessairement disposer également de sources d'information locales.

L'Agence s'appuie alors sur les outils opérationnels que sont les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et les

programmes sociaux thématiques (PST), menés conjointement avec l'État et les collectivités territoriales.

Il y a actuellement plus de 850 opérations de ce type en cours sur l'ensemble du territoire national et des informations très utiles sont collectées et exploitées, portant non seulement sur les résultats des études pré-opérationnelles, mais aussi sur le suivi de l'opération et les bilans qui sont produits et analysés.

Enfin, pour apprécier en temps réel les besoins jusqu'au niveau le plus déconcentré, l'Agence s'appuie sur ses structures et en particulier sur les commissions d'amélioration de l'habitat. Ces commissions, qui se réunissent en principe chaque mois, sont composées de personnalités choisies en tenant le plus grand compte de leur connaissance du terrain et des attentes des propriétaires, des locataires, des professionnels de l'immobilier, des financeurs, etc.

En 2000, une démarche d'élaboration de programme d'action a été expérimentée dans 25 départements. Les délégués départementaux préparent des projets de programme à partir de leur analyse des besoins s'appuyant sur l'observation d'un certain nombre d'indicateurs. Les programmes sont présentés aux CAH pour discussion et approbation.

Il est prévu de généraliser cette procédure à l'ensemble des départements en 2001 à l'occasion de la prise en charge de la PAH par l'ANAH. C'est en effet à ce niveau que l'évolution des besoins peut être valablement effectuée d'autant plus que cette notion de besoin tend à devenir multiforme : le CSTB ayant répertorié par exemple plus de 50 éléments de confort contre trois en 1945.

La lisibilité de la politique d'aide

La Cour écrit que les commissions d'amélioration de l'habitat, dans chaque département, se contentent généralement d'entériner les décisions proposées par l'instruction des dossiers.

Si matériellement, sauf dans les petits départements, il est impossible à la CAH d'examiner en détail tous les dossiers, cette instance ne méconnaît pas les principes de cette instruction et elle en vérifie habituellement la bonne application sur un certain nombre de dossiers représentatifs.

Mais le rôle de la CAH ne s'arrête pas aux décisions d'agrément de subvention sur les demandes présentées.

En amont, elles donnent leur avis sur la répartition des crédits d'engagement entre les différents secteurs, sur les conventions d'OPAH et de PST en projet dans le département.

Elles approuvent les programmes d'action départementaux comme nous l'avons vu ci-dessus.

Elles établissent très souvent des règles de principe pour l'application au niveau local des directives du conseil d'administration. En particulier, il leur a été demandé cette année d'approuver une charte pour l'instruction de dossiers particulièrement sensibles, du point de vue des risques pris par l'Agence dans la participation au financement de certaines opérations.

L'intervention de la CAH est donc tout à fait essentielle pour garantir le bon fonctionnement de l'Agence au niveau local. Les comptes rendus des séances adressés régulièrement au siège permettent à la direction générale d'être informée des politiques susvisées et de s'assurer de la bonne application des directives données.

La Cour s'interroge par ailleurs sur la fixation des taux de subvention. Elle regrette qu'ils ne résultent pas de la recherche du plus faible taux incitatif.

L'ANAH a toujours eu pour préoccupation d'ajuster le niveau de sa participation financière à celui nécessaire pour décider les propriétaires à réaliser les opérations souhaitées. Le niveau moyen actuel des subventions et primes par rapport aux coûts totaux de réhabilitation est de 16,59% dans le diffus en 1999 et il paraît difficile de faire moins d'autant plus que la contrepartie de cette subvention modeste est un engagement décennal de location.

Le niveau de subvention dans les OPAH est de 20,91%, ce qui n'apparaît pas excessif en regard des plafonnements et conventionnements des loyers qui sont parfois importants. Enfin, le domaine PST et LIP requiert en moyenne 41,22% de subvention en contrepartie de loyers très sociaux pour les plus défavorisés. L'ANAH réalise ainsi le tiers du programme national pour des coûts plus modestes que le logement public très social.

Précisons que la participation de l'Agence s'appuie sur un taux de subvention, mais aussi sur un plafond de travaux pris en compte, assorti de coefficients géographiques. Ceci crée une diversité de cas, difficiles à faire entrer dans un modèle.

Enfin, l'ANAH bénéficie d'une structure souple pour établir une réglementation régissant ses aides, le conseil d'administration se réunissant aussi souvent que nécessaire et au moins quatre fois par an. Ainsi, c'est plutôt par ajustements successifs que les éléments du calcul de la participation de l'Agence sont arrêtés dans les règles.

La qualité de l'instruction des demandes d'aide

La Cour évoque un certain nombre de faiblesses dans les procédures d'attribution des aides de l'ANAH bien qu'elle prenne acte des progrès récents apportés au logiciel OPERA qui gère l'attribution des subventions, en particulier en matière de sécurisation. Elle regrette en revanche l'absence d'interface avec la comptabilité de l'Agent comptable, en particulier pour identifier des bénéficiaires de subvention par ailleurs débiteurs de l'Agence.

Les deux systèmes de gestion informatisés sont effectivement séparés. Le logiciel utilisé pour tenir la comptabilité générale et budgétaire de l'Agence est un outil standard étudié pour l'ensemble des établissements publics. Une version nouvelle intégrant le passage à l'an 2000 et l'euro a été installée en fin d'année 1999 dans les services centraux.

Le logiciel OPERA utilisé dans les délégations départementales et les services centraux est spécifique à l'Agence. Nous étudierons dans le cadre d'une prochaine version la modification à apporter pour que la situation d'un demandeur de subvention, au regard de créances de l'ANAH, puisse être prise en compte au moment de l'attribution d'une subvention.

Cela permettra, en particulier, de repérer des débiteurs qui déposent des demandes dans des départements différents.

De toute façon, l'attention des délégués départementaux est sollicitée et restera nécessaire compte tenu de la possibilité qu'ont les demandeurs de se présenter sous des identités successives différentes (en leur nom propre, sous couvert de SCI, ...).

La Cour semble regretter par ailleurs que, pour des montants de travaux de plusieurs centaines de milliers de francs, il ne soit pas exigé un diagnostic préalable, pas plus que le recours à une maîtrise d'œuvre.

Le conseil d'administration n'a pas jusqu'à maintenant décidé d'exiger un diagnostic préalable ou une maîtrise d'œuvre.

Pour les propriétaires, il s'agit de décisions à prendre très en amont du projet et l'Agence préfère s'appuyer sur des recommandations plutôt que sur une exigence qui, le plus souvent, apparaît trop tard dans le processus et s'avère inefficace.

De surcroît, fixer un seuil est toujours délicat car ceux qui veulent se soustraire à l'obligation ont une forte tentation à découper leur projet.

Quoi qu'il en soit, dans certains départements, les délégués départementaux ont mis en place des procédures d'instruction qui rendent pratiquement obligatoires ces prestations dans certains cas.

Ainsi, pour ce qui est de la maîtrise d'œuvre, les statistiques de 1999 montrent que près d'un dossier sur deux (45%) dont le montant de travaux subventionnables dépasse 200 000 F TTC, est présenté avec un maître d'œuvre.

L'Agence s'attache à ce que cette proportion augmente par des actions de sensibilisation, en particulier dans le cadre des OPAH et PST.

La Cour regrette par ailleurs le rôle parfois ambiguë des organismes de groupage, par la présence de leur personnel dans certaines Commissions d'amélioration de l'habitat, par leur double rôle d'animateur et de groupeur dans certaines OPAH et par leurs relations particulières avec les propriétaires à qui ils sont quelquefois amenés à proposer des prestations payantes d'assistance.

Sur ces points, l'ANAH a pris des positions claires. Ainsi, s'il apparaît souvent judicieux au Préfet de nommer comme membre d'une CAH un représentant d'un organisme affilié à l'un des mouvements de la Fédération nationale des PACT ARIM, de la Fédération nationale de l'habitat et du développement rural (FNHDR) et de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI), pour leur qualification en matière d'habitat privé, en revanche les présidents des CAH veillent en général à ce que ce membre ne participe pas à la décision quand l'organisme auquel il appartient est concerné pour une prestation de groupage.

L'Agence a également demandé en 1999 de ne pas accorder de rémunération de groupage, dans une OPAH ou un PST, lorsque le groupeur est également animateur et que les prestations relevant du groupage sont comprises dans la mission d'animation confiée par la collectivité, ce qui est préconisé.

Enfin, vis-à-vis de l'information des propriétaires, l'Agence exige des organismes de groupage qu'ils présentent à chaque propriétaire rencontré un document dont le modèle a été fixé par l'Agence et qui précise clairement les prestations à fournir gratuitement par l'organisme qui se verra ensuite rémunéré par l'ANAH.

Sur la pertinence des subventions de l'ANAH dans un contexte en évolution et sur l'incertitude du rapport coût/efficacité

La Cour s'interroge sur la pertinence de la politique actuelle en fonction de l'incertitude pesant sur le rapport coût/efficacité des aides de l'ANAH.

Il n'y a pas de réponse simple à la question de l'effet incitatif des aides car celles-ci, en modifiant les allocations de ressource, aboutissent à un équilibre différent de celui du marché. L'efficacité du système doit être évaluée en fonction de ses résultats par rapport aux objectifs de la politique française d'amélioration de l'habitat.

Celle-ci se décline sur différents volets d'ordre économique, urbanistique, social et environnemental :

- Sur le plan économique, il est clair que la suppression des aides de l'ANAH aurait pour effet de différer une part importante des travaux effectués par les bailleurs privés faute de financement. L'apport de l'ANAH, même s'il est en moyenne inférieur à 20%, a un réel effet déclencheur (rappelons que l'aide à la pierre pour les HLM est encore plus faible) ; ce sont bien entendu les propriétaires les moins fortunés qui auraient abandonné en premier des projets à la limite de la rentabilité.

- Au regard du maintien du parc locatif privé

Le secteur libre représentait, en 1963, 85% du parc locatif. A la fin des années 70, il n'en représentait plus que 68% et cette baisse accélérée a inquiété à l'époque les pouvoirs publics qui souhaitaient maintenir un certain équilibre entre locatif et accession.

La contrepartie demandée aux propriétaires, en échange d'une subvention de l'ANAH, de louer pendant 10 ans a eu un effet stabilisateur certain qui a continué à maintenir depuis 20 ans à 55% la part du parc locatif privé en France.

Sans les subventions de l'ANAH, qui ne représentent en moyenne que 1700 F par an et par logement sur 10 ans, il est vraisemblable que la France aurait connu la même évolution que la Grande-Bretagne, la Belgique ou l'Espagne : disparition accélérée du parc locatif privé au profit de l'accession à la propriété en grande banlieue, obsolescence et dévaluation des immeubles anciens centraux au profit de la construction de bureaux.

Par ailleurs, 35 000 logements bénéficiant d'une subvention de l'Agence sont remis sur le marché chaque année ; pour 20 000 d'entre eux il s'agit de vacance de longue durée qui aurait pu perdurer si l'aide de l'ANAH n'était intervenue.

- Au plan du renouvellement urbain et du logement des plus défavorisés

La Cour remarque à juste titre que les aides de l'ANAH sont justifiées dans les opérations « cohérentes, globales et simultanées » comme les OPAH.

Il est vrai que les 3453 OPAH qui ont été lancées depuis la création de cette procédure il y a 22 ans ont contribué au renouvellement urbain de la plupart des villes françaises et à la modernisation du parc rural. L'ANAH a été au centre de cette action qui a tendance à s'accélérer puisque les OPAH entrent à hauteur de 32,60% en 1999, dans les subventions distribuées par l'ANAH.

De même pour les programmes sociaux thématiques (PST) et les logements d'insertion privée (LIP). Ils ont représenté 17,4% du budget d'investissement de l'ANAH en 1999 et ont permis de réaliser le tiers du programme national de logements des plus défavorisés.

Au total, la moitié des aides de l'ANAH contribue directement à la réussite de politiques nationales et locales explicites et il est clair que ce type d'action, voulu par l'État et les collectivités territoriales, échappe complètement à la critique d'effet d'aubaine.

- Au plan de l'environnement et des rapports habitat/santé

Pour ce qui est des aides dans le secteur diffus : deux tiers des dossiers concernent encore la mise en place d'au moins un des trois éléments de confort, ce qui montre que cet aspect central de l'action de l'ANAH à sa création, qui s'inscrivait dans le mouvement hygiéniste (qui fut aussi à l'origine des HLM), n'est pas encore complètement achevé après cinquante années de redressement spectaculaire : moins de 15% des appartements disposaient en 1950 de ces trois éléments contre près de 80% actuellement.

Mais les subventions de l'ANAH participent également à la réduction de l'effet de serre et à la maîtrise des charges par les économies d'énergie dans l'habitat, elles financent la lutte contre le saturnisme, le radon, l'insalubrité sous toutes ses formes, elles concourent au maintien du patrimoine architectural.

Dans le cadre de convention avec les régions ou les départements, l'Agence soutient des projets de logement à loyer plafonné pour les jeunes, les exclus, les personnes handicapées et dépendantes, les saisonniers, etc.

Toutes ces actions sont comptabilisées dans le diffus mais procèdent en réalité de politiques publiques volontaristes que les propriétaires bailleurs privés n'auraient pas spontanément mis en œuvre.

En définitive, l'ANAH a beaucoup évolué depuis sa création où elle remplissait essentiellement un rôle de redistribution de la TADB payée par les propriétaires pour les aider à financer des travaux de réhabilitation et à moderniser le parc locatif ancien qui en avait bien besoin, n'ayant pas été entretenu pendant 30 ans.

Elle est en train de devenir à présent l'outil central de l'État au service du renouvellement de l'habitat privé en partenariat avec les propriétaires bailleurs et bientôt occupants.

Il ne faudrait pas que les critiques adressées à son ancien mode de fonctionnement mutualiste ne viennent occulter les réelles avancées de l'Agence au service de la politique nationale d'amélioration de l'habitat dans toutes ses dimensions, qu'elle a l'intention d'amplifier dans l'avenir, conformément d'ailleurs à ce que suggère la Cour dans sa conclusion.