

CONSEIL D'ADMINISTRATION DU 18 OCTOBRE 2023

Règles relatives aux avances

Point : 2.3

Délibération : 2023-34

Objet : La présente délibération définit les règles encadrant les avances versées aux propriétaires occupants (PO), aux syndicats de copropriétaires de copropriétés (SDC) en difficulté, aux maîtres d'ouvrage de travaux d'humanisation et aux maîtres d'ouvrage d'opérations de transformation d'une copropriété en situation de carence.

Enjeux : Actuellement fixé à 300 000 euros, le plafond d'avance pour les copropriétés en difficulté apparaît insuffisant pour répondre aux enjeux auxquels sont confrontées ces copropriétés. La présente délibération le porte ainsi à 900 000 euros pour les copropriétés en difficulté pour les demandes déposées à compter du 1er janvier 2024. En outre, s'agissant des propriétaires occupants, le dispositif d'avances est aujourd'hui ouvert uniquement aux ménages aux ressources « très modestes » pour la réalisation de travaux de rénovation énergétique et d'autonomie, sans pouvoir bénéficier aux ménages aux ressources « modestes » ou aux autres types de travaux. Enfin, afin d'accompagner les ménages les plus précaires dans la réalisation de leurs travaux de lutte contre l'habitat indigne et d'harmoniser les modalités de financement de tous les propriétaires occupants éligibles aux aides de l'Agence, la présente délibération ouvre le dispositif d'avances aux travaux de lutte contre l'habitat indigne pour les propriétaires occupants « modestes » et « très modestes ».

Règles relatives aux avances

Exposé des motifs :

Les règles encadrant le versement des avances sont précisées par l'article R. 321-18 du code de la construction et de l'habitation (CCH) et par le RGA (articles 18 *bis*, 30 *bis*, 43 et 72). Ces articles renvoient au Conseil d'administration de l'Anah le soin de fixer le montant maximal pouvant être versé sous forme d'avance.

En application de la délibération n° 2022-14 du 16 mars 2022, ce montant est aujourd'hui fixé à :

- 300 000 euros pour les propriétaires occupants et assimilés, les syndicats de copropriétaires de copropriétés en difficulté bénéficiant d'une aide aux travaux et ceux bénéficiant d'une aide à l'ingénierie dans le cadre d'un plan de sauvegarde ou d'une ORCOD et les établissements visés au III de l'article R. 321-12 du CCH ;
- 6 000 000 euros pour les bénéficiaires mentionnés au 13° du I de l'article R. 321-12 du CCH lorsqu'un état de carence a été déclaré en application de l'article L. 615-6 du même code.

Le total des avances payées en 2022 au titre de l'habitat privé s'élève à 109 millions d'euros, soit 14,5 % du montant des crédits de paiement consommés. La part des avances sur le total des paiements est en retrait par rapport à l'exercice 2021.

Tableau comparatif du montant des avances versées au regard des crédits de paiement par exercice pour les aides à la pierre :

Exercice	Total des paiements	Dont paiements des avances	Paiements des avances / total des paiements en pourcentage
2016	441 012 542 €	72 098 533 €	16,3%
2017	433 244 940 €	72 488 224 €	16,7%
2018	512 063 077 €	84 745 625 €	16,5%
2019	617 405 121 €	75 620 524 €	12,2%
2020	727 301 814 €	82 421 660 €	11,3%
2021	728 298 557 €	135 035 361 €	18,5%
2022	753 128 078 €	109 151 049 €	14,5%

Précision méthodologique : sont décomptés dans « paiements des avances » les versements des avances sur l'exercice considéré quelle que soit l'année d'engagement du dossier.

Pour rappel, suite à la délibération exceptionnelle prise pour financer les travaux de ORCOD-IN de Grigny, 19,9 millions d'euros, soit près de 15 % du montant total des avances avaient été décaissés en 2021.

L'analyse des avances versées, à fin juillet 2023, sur les engagements de l'exercice 2022, montre que 83 % de ces avances ont été attribuées à des propriétaires occupants « très modestes » et 16 % à des syndicats de copropriétaires (près de 19 millions d'euros).

1. Evolution du plafond d'avance à destination des syndicats de copropriétaires de copropriétés en difficulté

Le plafond de l'avance de 300 000 euros applicable aux copropriétés en difficulté apparaît aujourd'hui insuffisant pour répondre aux enjeux auxquels sont confrontées ces copropriétés

dégradées dans leurs projets de rénovation. En effet, ce montant ne permet pas, pour une part significative des copropriétés concernées et, notamment, les copropriétés du plan « Initiative Copropriétés », de couvrir les premières dépenses afférentes aux travaux subventionnés, parmi lesquelles le paiement des acomptes aux entreprises pour le démarrage des travaux.

Cela a pour conséquence :

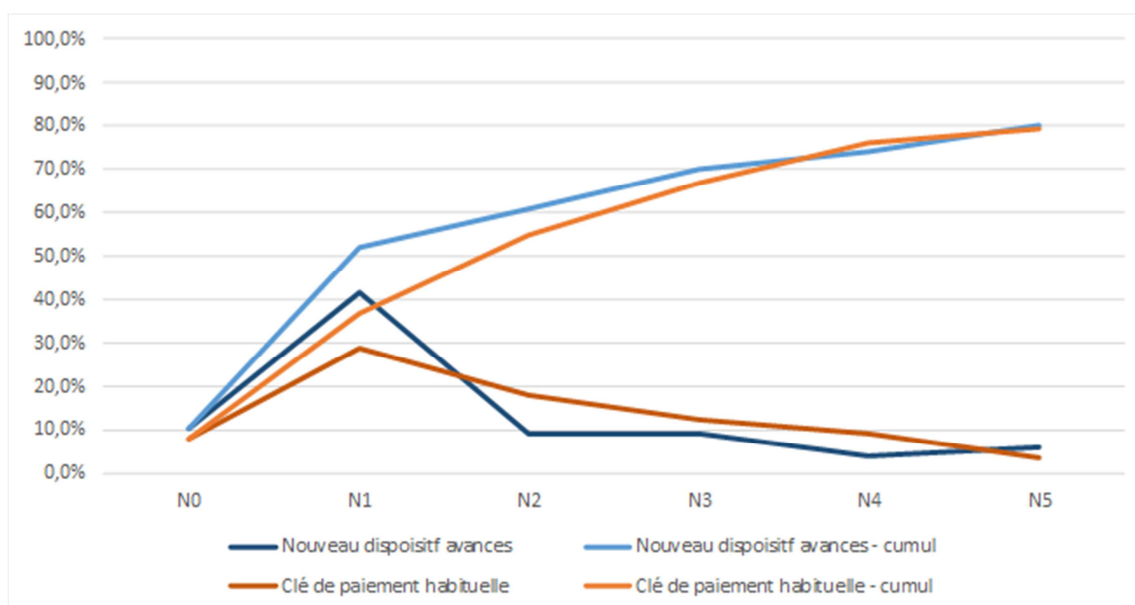
- d'une part, de retarder le démarrage des travaux, par un plan de financement inadapté pour la copropriété ;
- d'autre part, d'obliger les propriétaires occupants « modestes » ou « très modestes » à devoir s'acquitter de frais liés aux travaux avant d'avoir pu percevoir les subventions de l'Anah, entraînant potentiellement une augmentation d'impayés et une fragilisation financière des ménages, au risque de les rendre impécunieux.

Ces difficultés sont accentuées par l'augmentation des taux d'intérêts, le coût des prêts dits « de préfinancement » de subvention représentant désormais jusqu'à 5 % du montant TTC des travaux impactant le reste à charge des ménages.

En empêchant certaines copropriétés de voter ou de réaliser les travaux, ces difficultés de trésorerie sont susceptibles de conduire à une aggravation de l'état technique du bâtiment et, à terme, à la mise en œuvre d'arrêtés de police administrative, voire à la mise en expropriation de l'immeuble, générant un coût social et financier beaucoup plus important. En effet, alors que le financement par l'Anah s'élève à 20 000 euros par logement pour une copropriété en redressement, il est de 80 000 euros lorsque la copropriété est en état de carence.

Dans ce contexte, afin de permettre aux copropriétés dégradées de finaliser plus facilement leur plan de financement et, ainsi, d'accélérer la réalisation des travaux, le montant maximal de l'avance auquel peuvent aujourd'hui prétendre les syndicats de copropriétaires de copropriétés en difficulté bénéficiant d'une aide aux travaux est triplé et porté à 900 000 euros conformément aux arbitrages de la Première ministre (bleu de RIM du 19 juin 2023).

Sur le plan budgétaire, cette évolution du plafond de l'avance induit mécaniquement un rythme de décaissement plus rapide qu'actuellement sur l'année d'engagement et l'année suivante. L'écart avec le profil de dépense actuel se réduit ensuite progressivement pour devenir négligeable à compter de la 3^{ème} année suivant celle d'engagement.



2. Ouverture du dispositif d'avance aux travaux de lutte contre l'habitat indigne en faveur des propriétaires occupants

La lutte contre l'habitat indigne constituant un enjeu fondamental de santé publique et pour l'amélioration du cadre de vie, elle est une priorité de l'Anah qui s'attache à protéger les personnes les plus vulnérables et à offrir à chacun un logement respectueux de la dignité humaine. Par ailleurs, ces dossiers sont un préalable aux travaux de rénovation énergétique.

La lutte contre l'habitat indigne mobilise plusieurs acteurs et s'inscrit dans le cadre général du plan national de lutte contre l'habitat indigne (PNLHI) dont l'Anah est le principal contributeur financier à destination des propriétaires occupants et des propriétaires bailleurs.

Est considéré comme « habitat indigne » tout logement qui est occupé et présente un risque pour la santé et la sécurité des occupants, par conséquent la résorption de l'habitat indigne et dégradé contribue :

- d'une part à proposer une offre de logements décente et à apporter un équilibre en termes d'occupation (mixité sociale) à l'échelle d'un quartier ou d'une commune ;
- d'autre part à reconquérir les centres villes des petites et moyennes villes et limiter l'artificialisation des sols (« zéro artificialisation nette » - ZAN).

De 2020 au 1^{er} juillet 2023, l'Anah a subventionné au titre de la LHI, logement très dégradé et moyennement dégradé :

	Nombre de logements	Montant des travaux subventionnables	Montant des aides de l'Anah	Subvention moyenne de l'Anah par logement
PO modestes	1 293	84M€	33.5M€	25 949 €
PO très modestes	3 947	229.8M€	104.8M€	26 453 €
Total	5 240	313,8M€	138.3M€	26 396 €

Dans ce cadre :

- Les dossiers LHI et habitat très dégradé ont un coût travaux par logement des plus importants de l'Agence (coût moyen de 59 902 euros pour la LHI contre 29 044 euros pour MPR sérénité par exemple) ;
- Un reste à charge pour un public très précaire quasi impossible à porter sans accompagnement, aides supplémentaires et prêt dédié ;

Le reste à charge moyen (hors subvention collectivités locales) est de 33 489€ par propriétaire.

Cette situation explique en partie les résultats de ces dernières années marquées par un nombre de logements subventionnés inférieur aux objectifs annuels et une sous-consommation des crédits inscrits aux budgets. Ainsi alors qu'en 2022 les objectifs de l'Anah étaient de 3000 logements (PO LHI) pour un budget de 88,7 millions d'euros, ont été subventionnés 1 721 logements pour 44.9 millions d'euros soit 57,4 % des objectifs fixés.

L'inéligibilité des propriétaires occupants « très modestes » au dispositif d'avance constitue ainsi une limite importante à la réalisation des travaux de lutte contre l'habitat indigne, d'autant que les ménages réalisant des travaux de rénovation énergétique (y compris par geste) et d'autonomie sont éligibles. Ainsi, ce sont les propriétaires qui ont le plus besoin d'un plan de financement adapté qui n'ont pas de possibilité d'obtenir une avance de l'Anah. La

présente délibération propose donc d'étendre le dispositif d'avance aux travaux de lutte contre l'habitat indigne en faveur des propriétaires occupants « très modestes ».

Politique des avances de l'Anah pour les PO au 1^{er} janvier 2023

Propriétaires occupants	« Modestes »	« Très modestes »	Subvention moyenne par logement de l'Anah
MPR sérénité	Pas d'avance	Avance de 70% de subvention	14 740 €
Autonomie (Habiter facile)	Pas d'avance	Avance de 70% de subvention (sans plafond)	3 429 €
LHI-TD	Pas d'avance	Pas d'avance	26 396 €

3. Extension du dispositif en faveur des propriétaires occupants « modestes »

Parallèlement à l'augmentation du taux de financement, l'enjeu de trésorerie reste déterminant pour les ménages qui souhaitent s'engager dans la réalisation de leurs projets de travaux. Au-delà des ménages « très modestes », qui bénéficient d'ores et déjà de possibilités d'avances sur le versement de leurs subventions, il est proposé d'ouvrir le dispositif aux ménages de ressources « modestes » également. Par cohérence, cette ouverture est proposée dans le cadre de la réalisation travaux portant sur des logements très dégradés (le cas échéant avec un volet « rénovation énergétique »), et relatifs à l'adaptation à la perte d'autonomie.

Concernant les travaux de lutte contre l'habitat indigne le reste à charge moyen par type de propriétaire (hors subvention collectivité locale) est de :

- 39 089 € pour un propriétaire aux ressources modestes ;
- 31 676 € pour un propriétaire aux ressources très modestes.

Le reste à charge pour les ménages aux ressources modestes est plus important que celui des ménages très modestes car ils sont en capacité de réaliser des projets de travaux plus conséquents.

4. Montant maximal de l'avance octroyée à un même syndicat de copropriété

S'agissant uniquement des syndicats de copropriété, dans les cas où un même bénéficiaire solliciterait successivement plusieurs subventions, il est proposé de préciser explicitement dans la présente délibération que toute nouvelle demande d'avance est conditionnée au paiement du solde de la précédente subvention. Cette précision a pour objectif d'éviter que l'avance de la seconde subvention finance les travaux faisant l'objet de la première subvention.

Cas type :

A titre d'exemple, dans une copropriété composée de quatre bâtiments disposant chacun d'une adresse différente, l'entretien des équipements communs (la dalle, le parking, la loge, gardien, la chaudière gaz collective, etc.) et les travaux sont gérés selon les clés de répartition relatives aux charges afférentes à chaque bâtiment.



Dans le cadre d'une OPAH-CD, le programme de travaux intègre des travaux visant la levée d'un arrêté de péril sur un des bâtiments pour un montant de 250 000 € HT financé à 100 %, des travaux de réfection complète et de rénovation énergétique d'un autre bâtiment pour un montant de 1,8M€ HT financé à 50 % et enfin des travaux de changement du chauffage collectif pour toute la copropriété pour un montant de 800 000 € HT financé à 35%.

Le syndic de copropriété accompagné de l'opérateur d'AMO dépose trois dossiers de demande de subventions au nom de la copropriété et pourra ainsi solliciter trois demandes d'avances pour la copropriété au regard des différentes adresses pour chaque bâtiment.

Dans le cas où une deuxième tranche de travaux serait réalisée sur l'un des bâtiments, ayant déjà bénéficié d'une première subvention, la première tranche de travaux devra être soldée pour que la copropriété puisse bénéficier d'une avance dans le cadre de cette deuxième tranche de travaux sur ce bâtiment.

Enfin, dans un objectif de lisibilité et de simplification, la présente délibération relative aux avances a été réorganisée en trois articles : bénéficiaires éligibles, montant maximal de l'avance et entrée en vigueur.

Il est proposé aux membres du Conseil d'administration d'adopter la délibération suivante :

Délibération n° 2023-34 : Règles relatives aux avances

Le Conseil d'administration de l'Agence nationale de l'habitat,

Vu le code de la construction et de l'habitation, notamment son article R. 321-18 ;

Vu le Règlement général de l'Agence nationale de l'habitat, notamment ses articles 18 bis, 30 bis, 43 et 72,

Adopte la délibération suivante :

Tableau de synthèse des règles relatives aux avances

Bénéficiaires éligibles	Plafond d'avance	Taux d'avance
<ul style="list-style-type: none">▪ Propriétaires occupants et assimilés aux ressources « très modestes » « et modestes » qui bénéficient :<ul style="list-style-type: none">○ d'une aide de l'Anah au titre des travaux de rénovation énergétique visant à améliorer la performance globale du logement en application du b) du 1° de la délibération PO ;○ d'une aide de l'Anah au titre des travaux pour l'autonomie de la personne en application du b) du 2° de la délibération PO. ;○ d'une aide de l'Anah au titre des travaux lourds pour réhabiliter un logement indigne ou très dégradé en application du a) du 1° de la délibération PO▪ Syndicats de copropriétaires bénéficiant d'une aide prévue au titre du 9° du I de l'article R. 321-12 du CCH dans le cadre d'un plan de sauvegarde ou d'une ORCOD (aide à l'ingénierie)▪ Bénéficiaires visés III de l'article R. 321-12 du CCH	<ul style="list-style-type: none">▪ 300.000 €	<ul style="list-style-type: none">▪ 70 % du montant prévisionnel de l'aide
<ul style="list-style-type: none">▪ Syndicats de copropriétaires définis au 7° du I de l'article R. 321-12 du CCH (aide aux travaux)	<ul style="list-style-type: none">▪ 900.000 €	<ul style="list-style-type: none">▪ 70 % du montant prévisionnel de l'aide
<ul style="list-style-type: none">▪ Bénéficiaires visés au 13° du I de l'article R. 321-12 du CCH	<ul style="list-style-type: none">▪ 6.000.000 €	<ul style="list-style-type: none">▪ 40 % du montant prévisionnel de l'aide

Article 1 : Bénéficiaires éligibles

Conformément à l'article R. 321-18 du code de la construction et de l'habitation (CCH), une avance peut être versée aux bénéficiaires suivants :

- a) Propriétaires occupants et assimilés au sens du 2° et 3° du I de l'article R. 321-12 du CCH, dès lors que :
 - d'une part, il s'agit de ménages aux ressources « très modestes » et « modestes » au sens du a) du 5° de la délibération relative au régime d'aides applicable aux propriétaires occupants et assimilés (PO) ;
 - d'autre part, ils bénéficient :
 - d'une aide de l'Anah au titre des travaux de rénovation énergétique visant à améliorer la performance globale du logement en application du b) du 1° de la délibération précitée ;
 - d'une aide de l'Anah au titre des travaux pour l'autonomie de la personne en application du b) du 2° de la délibération précitée ;
 - d'une aide de l'Anah au titre des travaux lourds pour réhabiliter un logement indigne ou très dégradé en application du a) du 1° de la délibération précitée.

Pour ces bénéficiaires, le dispositif d'avances n'est pas cumulable avec celui de l'avance remboursable sans intérêt destinée au financement de travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements anciens prévue à l'article D. 319-16 du CCH (Eco-Prêt Habiter Mieux).

- b) Syndicats de copropriétaires bénéficiant d'une aide prévue au titre du 9° du I de l'article R. 321-12 du CCH dans le cadre d'un plan de sauvegarde prévu à l'article L. 615-1 du CCH ou d'une opération de requalification de copropriétés dégradées prévue à l'article L. 741-1 du même code (aide à l'ingénierie) ;
- c) Organismes et structures visés III de l'article R. 321-12 du CCH bénéficiant d'aides en vue de la réalisation de travaux d'amélioration et d'humanisation des structures d'hébergement ;
- d) Syndicats de copropriétaires définis au 7° du I de l'article R. 321-12 du CCH (aide aux travaux) ;
- e) Collectivités publiques et organismes mentionnés à l'article L. 615-7 du CCH lorsqu'un état de carence a été déclaré en application de l'article L. 615-6 du même code (bénéficiaires visés au 13° du I de l'article R. 321-12 du CCH).

Un même syndicat de copropriétaires visé au b) ou au d) peut déposer une demande d'avance pour chaque immeuble faisant l'objet d'une demande de subvention.

Article 2 : Montant maximal de l'avance

Pour les bénéficiaires mentionnés au a), b) et c) de l'article 1 ci-dessus, le montant maximal de l'avance pouvant être versée est fixé à 300 000 euros, dans la limite de 70 % du montant prévisionnel de l'aide.

Pour les bénéficiaires mentionnés au d) de l'article 1 ci-dessus, le montant maximal de l'avance pouvant être versée est fixé à 900 000 euros, dans la limite de 70 % du montant prévisionnel de l'aide.

Pour les bénéficiaires mentionnés au e) de l'article 1 ci-dessus, le montant maximal de l'avance pouvant être versée est fixé à 6 000 000 euros, dans la limite de 40 % du montant prévisionnel de l'aide.

Lorsque plusieurs subventions sont octroyées à un même bénéficiaire pour un même immeuble dans les conditions définies ci-dessus, ce bénéficiaire peut solliciter une avance pour chaque subvention octroyée. Toute nouvelle demande d'avance est conditionnée au paiement du solde de la précédente subvention.

Article 3 : Entrée en vigueur et abrogation

Les dispositions de la présente délibération sont applicables aux demandes d'avances déposées à compter du 1^{er} janvier 2024.

A compter de cette même date, la délibération n° 2022-14 du 16 mars 2022 est abrogée.

La présente délibération fait l'objet d'une publication sur le site internet de l'Anah.

Le Président du Conseil d'administration

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Thierry Repentin', with a long horizontal stroke extending to the left.

Thierry REPENTIN