

NOTE de SYNTHÈSE
RAPPORT de la CNAV et de l'ANAH
sur l'**ADAPTATION**
des **LOGEMENTS**
pour **L'AUTONOMIE**
des **PERSONNES ÂGÉES**

> décembre 2013



En 2012, 6 625 personnes ont bénéficié d'une aide habitat de l'Assurance retraite et 8 380 personnes ont bénéficié d'un kit prévention (permettant l'acquisition d'aides techniques). Le montant des aides habitat et des kits prévention attribuées par l'Assurance retraite s'élève au total à 15 543 241 €.

L'Anah a quant à elle attribué en 2012 plus de 35 M€ pour l'adaptation du logement au vieillissement de 10 407 logements. Cette année, l'enveloppe budgétaire a été portée à 47 M€ avec un objectif de 15 000 logements à adapter en 2013, soit un tiers de plus qu'en 2012.

Le nombre de dossiers d'aide à l'habitat augmente difficilement. Plusieurs raisons l'expliquent : enchevêtrement des aides et des circuits d'instruction, délais de traitement trop long, reste à charge important pour le retraité, difficulté à trouver des artisans spécialisés, déni du vieillissement, image négative renvoyée par les aides techniques et les travaux d'adaptation...

Dans ce contexte, Cécile Duflot et Michèle Delaunay ont remis mardi 1^{er} octobre une lettre de mission à Isabelle Rougier, directrice générale de l'Anah et à Pierre Mayeur, directeur de la Cnav, afin qu'ils fassent des propositions pour améliorer et simplifier le dispositif des aides à l'adaptation du logement des personnes âgées.

1. RAPPEL DU CONTEXTE : LE PARTENARIAT ANAH - CNAV

En 2010, l'Anah et la Cnav ont engagé, dans le cadre de la refonte de leurs aides respectives, des travaux afin de mieux coordonner leurs actions en faveur du logement des personnes retraitées socialement fragilisées et relevant des GIR 5 et 6.

Ces actions s'inscrivent dans une double démarche de prévention de la perte d'autonomie et de lutte contre la précarité énergétique, dans le cadre du programme national « Habiter mieux » consacré à la rénovation thermique des logements privés.

Dans ce cadre, une convention de partenariat a été signée le 23 décembre 2010, par laquelle la Cnav et l'Anah se sont engagées à :

- développer un meilleur accompagnement des retraités dans leurs démarches d'amélioration de leur logement,
- assurer une plus grande solvabilisation des retraités pour la réalisation des travaux nécessaires,
- harmoniser les instruments et les conditions financières de mise en œuvre.

▸ Mesures d'harmonisation prises par la Cnav

Afin de créer un véritable levier d'action commun et de faciliter les conditions d'intervention des deux organismes, des dispositions d'harmonisation des instruments de mise en œuvre ont été prises, passant par une refonte des procédures de l'Assurance retraite autour d'un dispositif renouvelé reposant sur un partenariat renforcé avec l'Anah et ses délégataires en région (procédure habitat et cadre de vie définie dans la circulaire n°2012-47 du 6 juin 2012) :

- La liste des travaux éligibles à une aide de l'Assurance retraite retenue est celle de l'Anah,
- Les missions des opérateurs habitat ont été définies, par rapport à celles fixées par l'Anah,
- La rémunération de ces opérateurs a été adaptée, afin qu'il y ait une complémentarité de financements. La rémunération est versée directement à l'opérateur, en deux fois. Le premier versement est de 100 €, le second versement diffère selon si le dossier est cofinancé ou non par l'Anah.
- Dans le cadre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH/PIG), afin de faciliter la coordination avec l'Anah et d'améliorer ainsi les conditions de traitement des dossiers des retraités, la caisse peut conventionner le prestataire habitat désigné par l'Anah. Cette disposition permet à un seul opérateur d'intervenir sur le dossier d'un bénéficiaire des aides de l'Anah et de la Cnav. La mise en œuvre de cette mesure s'est avérée assez complexe, les caisses n'étant pas en mesure de suivre l'ensemble des opérations programmées sur leur secteur.

▸ Mise en œuvre du programme Habiter Mieux

Ce partenariat a été mis en œuvre par le réseau des caisses, par leur implication dans le programme « Habiter Mieux ». 72% des caisses sont signataires des Contrats Locaux d'Engagement (CLE) contre la précarité énergétique permettant de décliner dans chaque département le partenariat national entre l'Anah et la Cnav. La consigne a été donnée au réseau de poursuivre leur engagement pour la seconde partie du programme 2014-2017.

Dans ce cadre, des actions de repérage des ménages susceptibles d'être éligibles aux aides de l'Anah ont été réalisées par les caisses, par le biais des évaluations globales des besoins. Ainsi, en 2011 et 2012, ce sont plus de 9 000 personnes qui ont été repérées par les caisses et signalées à l'Anah. Sur le volet solvabilisation, sur les deux années (2011 et 2012), la Cnav a ainsi engagé 4,17 M€ de subventions permettant de financer 2 924 dossiers, soit une moyenne 1 427 €/dossier.

Pour autant, l'Anah note que le nombre de dossiers cumulant des travaux d'énergie et des travaux d'autonomie reste très limité avec 638 dossiers engagés entre le 1^{er} janvier 2011 et le 30 novembre 2013, soit 2 % du total des dossiers « autonomie » financés.

2. SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS ANAH-CNAV

Le rapport comporte un ensemble de propositions destinées à répondre à trois objectifs au cœur de la lettre de mission telle que confiée par les ministres :

- Mieux sensibiliser au niveau national les personnes âgées, les aidants et les professionnels à la réalisation de travaux d'adaptation du logement,
- Faciliter et améliorer le parcours du demandeur,
- Favoriser l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire.

En plus de ces trois axes, le rapport évoque également un quatrième objectif stratégique, celui du renforcement des partenariats, composante essentielle de la lettre de mission compte tenu de la multiplicité des acteurs (collectivités, opérateurs, associations, industriels, entreprises, etc.) intervenant sur le champ de l'adaptation du logement au vieillissement. Dans cet esprit, un certain nombre de mesures contenues dans le rapport ont vocation à pouvoir être portées par d'autres acteurs. Afin d'illustrer la composante partenariale de la mission Cnav-Anah, la liste des principales personnes auditionnées figurent après la présentation des mesures concrètes proposées.

1) Mesures de sensibilisation, à l'échelle nationale, des personnes âgées, des aidants et des professionnels à l'importance de la réalisation des travaux d'adaptation du logement :

- Définir un plan d'actions conjoint sur la communication.
- Mettre en place sur les sites internet de la Cnav et de l'Anah une information commune et complète à destination des particuliers.
- Elaborer un guide sur les travaux d'adaptation à destination des personnes âgées et de leurs aidants.

2) Mesures proposées pour simplifier le parcours du demandeur :

- Améliorer la lisibilité des barèmes de ressources par l'établissement d'une grille de concordance. Il s'agit de simplifier la lecture des critères d'éligibilité par les acteurs qui informent les particuliers ou les aident à monter leur dossier.
- Renforcer, au plan local, les synergies, entre agences départementales d'information sur le logement (Adil), directions départementales des territoires (DDT), opérateurs, collectivités territoriales et points d'accueil de personnes âgées (Clic, CCAS..). Un cahier des charges, permettant de guider les acteurs locaux sur l'organisation et le contenu de cette information, sera élaboré à partir des bonnes pratiques locales.
- En partenariat avec la CNSA et l'ADF, s'appuyer sur les Maisons départementales de l'autonomie pour renforcer dans ce cadre l'information autour de l'adaptation des logements vis-à-vis de l'ensemble des publics.
- Organiser et coordonner l'information au plan départemental dans le cadre des schémas gérontologiques.

- Simplifier le circuit de prise en charge des personnes âgées, par le recours à un opérateur habitat unique :
 - L'accompagnement complet à toutes les étapes du projet (diagnostic de la personne et de ses besoins, définition du programme de travaux et du plan de financement, élaboration du dossier de financement, suivi des travaux) sera une condition systématique pour l'attribution des aides de la Cnav et de l'Anah.
 - L'opérateur habitat sera le même pour les deux organismes, quels que soient les territoires.
 - Des territoires pilotes seront identifiés, pour lesquels les caisses régionales seront partenaires des prochaines opérations programmées d'amélioration de l'habitat, orientées vers le maintien à domicile des personnes âgées et conduites par les collectivités territoriales.
- Mettre en place un dossier unifié de demande d'aide afin de faciliter l'intervention des opérateurs habitat et une meilleure qualité de service pour les retraités.
 - Des expérimentations seront menées en 2014, afin de tester de nouvelles procédures d'instruction (non recours systématique à l'évaluateur de l'Assurance retraite, instruction des dossiers par la Carsat sur la base d'un dossier transmis par la DDT, partage de l'information entre les financeurs...).
- Réduire les délais en accordant, notamment, un traitement prioritaire aux dossiers Cnav-Anah par l'ensemble des financeurs dans le cadre des opérations programmées et en fléchant les dossiers requérant une instruction et une mise en œuvre urgente (exemple : retour à domicile après hospitalisation).
- Mieux définir le besoin et favoriser le financement et la réalisation de travaux de qualité. Pour ce faire :
 - Faire monter en compétence et en capacité les opérateurs habitat en améliorant le contenu des formations et en développant l'appropriation d'une démarche qualité.
 - Elaborer un « diagnostic global logement autonomie » reconnu par l'Anah et la Cnav et permettant de garantir l'adéquation des travaux aux besoins de la personne. Rendre obligatoire ce diagnostic pour l'accès aux aides de la Cnav et de l'Anah.
 - Encourager les labels « Handibat » et « Pro de l'accessibilité » et engager un travail avec les fédérations de professionnels du bâtiment pour mieux prendre en compte dans ces labels la prévention de la perte d'autonomie.
 - S'assurer du respect par les entreprises des préconisations réalisées lors du diagnostic en prévoyant également cet aspect dans les labels existants
 - Faire de la rénovation énergétique des logements, un des piliers du maintien à domicile.
 - Renforcer les dispositifs de financements et de préfinancement, en particulier pour les ménages les plus modestes, en facilitant le recours aux prêts sociaux et au micro crédit, et en pérennisant le crédit d'impôt.

3) Mesures favorisant l'égalité de traitement :

- Faire du schéma gérontologique départemental un outil de programmation des besoins d'adaptation de l'habitat en vue du maintien à domicile.
- Mieux prendre en compte les besoins d'adaptation dans les politiques de l'habitat : programme local de l'habitat, plan départemental de l'habitat, opérations programmées d'amélioration de l'habitat.
- Promouvoir auprès des départements la mise en place de programmes d'amélioration de l'habitat, en partenariat avec l'Anah, pour animer et mettre en œuvre la politique d'adaptation du logement.
- Créer une ligne budgétaire dédiée à l'habitat, afin de sanctuariser ce budget, pour l'Assurance retraite.
- Approfondir la connaissance du public, par des recherches sur la fragilité et le logement des personnes âgées menées directement par la Cnav et l'Anah ou par des acteurs du monde de la recherche.

3. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Pour mener à bien la démarche ont été auditionnés :

- Association des départements de France (ADF) (Jean-Pierre Hardy, chef du service « Politiques sociales » et Augustin Rossi, chargé de mission)
- Association des maires de France (AMF) (Marie-Claude Serres Combourieu, Responsable Département Action Sociale, Educative, Sportive et Culturelle et Sylvain Bellion, Directeur du département « Ville, urbanisme, habitat et transports »)
- Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) (Christophe Piteux, Délégué Général Adjoint, Amandine Descamps, Conseiller technique)
- CNSA (Luc Allaire, directeur et Bernard Descargues, chargé de mission – projets aides techniques)
- Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment (CAPEB) Alain Chouguiat, Service des Affaires Economiques