



Le processus parlementaire de la réforme du DPE au sein de la loi Climat & Résilience

Louise Noguès

Rapport de recherche

Lot 2.3. Livrable 1

Mars 2022



Présentation

Ce rapport examine le processus parlementaire de réforme du DPE (Diagnostic de Performance Énergétique) qui a pris place au sein de la loi Climat et Résilience, entrée en vigueur en août 2021. Il constitue un livrable du projet PREMOCLASSE et a été réalisé par Louise Noguès (étudiante SciencesPo) dans le cadre d'un stage (août-novembre 2021). La recherche se fonde sur la réalisation d'entretiens avec des protagonistes de ce processus et la consultation des textes préparatoires et finaux aux articles de loi, ainsi que les rapports et articles de presse ayant trait au sujet.

Ce rapport de recherche apporte une description fine du processus parlementaire par lequel sont passés les articles de loi concernant le DPE et en analyse les enjeux politiques.

En premier lieu, bien que les articles relatifs au DPE aient été assez peu conflictuels en comparaison d'autres parties de la loi Climat et Résilience, **le rapport identifie quelques sujets de politisation. Le point de clivage majeur concerne le niveau d'ambition et l'horizon de la rénovation.** Selon que les parlementaires sont plus proches d'un « réalisme climatique » ou d'un « réalisme économique », ils défendent soit des exigences élevées et un calendrier rapproché, ou inversement, mettent en avant la capacité limitée des individus à réaliser les investissements nécessaires et à accepter les contraintes. **Il ne semble, en revanche, pas y avoir eu de réelle expression autour d'enjeux plus sociaux, comme les inégalités d'accès aux logements de qualité.** Plusieurs parlementaires, au-delà des clivages partisans, ont cependant relevé le faible effet prévisible de l'interdiction à la location des logements mal notés, puisque, pour les baux en cours, ce sont les locataires, donc des acteurs en position de faiblesse, qui sont censés en demander l'application.

En deuxième lieu, le rapport dresse la liste des évolutions des dispositions entre le projet de loi déposé et le texte voté. Il note que le sujet de la rénovation a pris de l'importance quantitativement dans le texte, ce qui s'explique par l'accroissement du niveau de détail du texte. Cependant, **par rapport au texte déposé initialement, le texte final va plutôt dans le sens d'un renforcement des exigences. Pour autant, il ne correspond pas aux ambitions de la Convention Citoyenne pour le Climat (CCC)** que devait traduire la loi Climat et Résilience. La CCC n'avait pas formulé de demande concernant le DPE lui-même mais souhaitait que la rénovation soit rendue obligatoire pour que l'ensemble des logements atteigne les niveaux de performance attendus dans les temps. Au lieu de quoi, c'est la voie de l'incitation qui a été choisie via des interdictions à venir sur le seul marché locatif (interdiction de location des logements classés G en 2025, F en 2028 et D en 2034).

En troisième lieu, le rapport examine les relations entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif dans la production de la réforme du DPE. **Alors que la relation des domaines législatif et réglementaire est usuellement présentée soit comme un rapport de subordination** (la loi fixe les principes, le règlement détaille les modalités d'application) **soit comme un rapport de concurrence** (l'un pouvant abolir et verrouiller, l'autre pouvant suspendre et contourner), la recherche présentée ici propose plutôt de voir ce rapport comme **un rapport de co-construction ou de co-production de la norme.** Le fort contenu technique du DPE explique en grande partie ce rapport de co-production. L'administration a été mobilisée ici, dans le temps du débat parlementaire, davantage comme capacité d'expertise que comme émanation d'un pouvoir concurrent (exécutif vs. législatif), notamment pour la définition des rénovations globales ou performantes, le plus important des ajouts parlementaires au texte. Toutefois, la co-production observée ici s'explique aussi par le souhait du gouvernement de rétablir une hiérarchie des normes. Il s'agissait de « remettre de l'ordre » dans un processus de réforme dont la portée est importante mais qui jusque-là n'avait été mis en œuvre que par la voie réglementaire.

L'ordre consiste alors à créer après coup un texte donnant les principes (la loi) alors que les textes précisant les modalités d'application (le règlement) sont déjà là. **Le rapport montre ainsi que la production des normes est, en pratique, éloignée de la vision linéaire et hiérarchisée selon laquelle la loi produirait d'abord les principes dont l'administration établirait ensuite les modalités d'application.** Outre la co-production de la norme par le parlement et l'administration, le rapport pointe **deux autres types d'acteurs intervenus de façon visible dans l'élaboration de la norme.** Il s'agit, d'une part, de la Convention Citoyenne pour le Climat dont l'influence s'est révélée limitée, et, d'autre part, du « rapport Sichel » qui était attendu pour établir certaines parties de la loi. L'influence des rapports et missions confiées par l'exécutif à des « personnalités qualifiées » serait à évaluer.

En conclusion, le rapport met en évidence une **tension entre deux intentions : d'une part, celles venues de la CCC qui propose des mesures ambitieuses** pour le secteur de la rénovation sans qu'elles ne soient formulées par des métriques ; **d'autre part, celles venant du gouvernement** qui visent à **conférer une assise législative à certains pans de la réforme réglementaire du DPE.** Au final, **la discussion parlementaire n'a pas permis de tracer les contours d'une politique de rénovation ambitieuse.** Le chapitre rénovation de la loi Climat et Résilience relève plutôt d'une mise en conformité des textes relatifs à l'objet technique du DPE. La marge d'influence des parlementaires apparaît faible tandis que l'action du gouvernement tend à amoindrir systématiquement la portée des mesures au nom de la faisabilité économique. Le rapport montre ainsi à l'œuvre, sur le cas du DPE, la prééminence du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif, un trait de fonctionnement de la Vème République qui n'a fait que se renforcer ces dernières années.

Cependant, l'importance du corps légal donné ainsi au DPE ne doit pas être sous-estimée. Par le travail conjoint du réglementaire et du législatif, **le DPE est désormais établi comme étalon standardisé pour la politique énergétique du bâtiment ancien.** Il est un instrument d'appréciation de l'état du parc et une échelle permettant de fixer des objectifs de transformation de ce parc. Le DPE est à présent un outil plus consistant que jamais. Les travaux sur les instruments d'action publique, comme ceux sur les objets techniques, ayant largement montré tous les effets inattendus qu'ils génèrent, et leur capacité à susciter du politique, *a minima* par les résistances créées, c'est à la mise en évidence de ces effets que s'attacheront les prochains travaux de PREMOCLASSE.

Catherine Grandclément et Alexandre Mallard

Table des matières

Présentation	1
Synthèse	4
Introduction : le DPE comme outil de la rénovation énergétique au sein de la loi Climat.....	10
1. Démarche adoptée et problèmes méthodologiques	12
1.1 Une abondante documentation grise	12
1.2 Entretiens sociologiques et lieux de pouvoir	14
2. Remise en contexte	16
2.1 Une législation et une réglementation déjà riches	16
2.2 Les changements apportés par la réforme par voie réglementaire du DPE	18
2.3 Chronologie du processus parlementaire de la loi Climat & Résilience.....	19
3. La navette parlementaire : un processus aux multiples étapes	22
3.1 Evolution des principaux articles de loi concernant le DPE.....	22
3.2 Une influence limitée de la Convention citoyenne pour le climat sur un travail parlementaire classique	27
3.3 Un projet de loi initial largement retravaillé et détaillé.....	31
3.4 Un passage à l'Assemblée nationale marqué par de nombreux débats sur le DPE et les rénovations que celui-ci permet d'encourager.....	33
3.4.1. Quels critères de définition du DPE ?.....	34
3.4.2. Quel découpage de la performance, quels seuils des étiquettes ?.....	34
3.4.3. Faut-il définir la rénovation performante et comment ?.....	35
3.4.4. Rénovation globale ou rénovation par gestes ?.....	37
3.4.5. Quel objectif des rénovations ? Atteindre le haut du classement ou sortir du bas ?.....	38
3.4.6. L'interdiction de location des passoires suffira-t-elle à les éliminer du parc ?.....	38
3.5 Une majorité sénatoriale, mais également une opposition de gauche, favorables à davantage de mesures incitatives	43
3.6 L'angle mort des négociations en commission mixte paritaire	49
4. La création d'un texte de loi : éléments d'analyse.....	51
4.1 La rénovation énergétique, un sujet présenté comme consensuel mais à propos duquel l'opposition dénonce un débat écourté	51
4.2 Pouvoir réglementaire et contrôle ministériel : une réforme portée par le gouvernement tout au long du processus parlementaire.....	56
4.3 Écrire la technique dans la loi : un processus commun au monde politique et à l'administration	62
Conclusion : le DPE, « thermomètre de la rénovation énergétique ».....	65
Bibliographie.....	67

Synthèse

Contexte

Le document dont il est rendu compte ici, et qui figure à la suite, est un rapport de recherche en sociologie, réalisé par Louise Noguès (étudiante SciencesPo) dans le cadre d'un stage. Il porte sur le processus parlementaire de réforme du DPE (Diagnostic de Performance Énergétique) qui a pris place au sein de la loi Climat et Résilience. La Loi Climat et Résilience est la traduction législative de la Convention Citoyenne pour le Climat, un exercice de démocratie participative qui s'est tenu sur plusieurs mois, entre 2019 et 2020. L'examen de la loi au Parlement a eu lieu entre février et juillet 2021. La recherche menée sur le processus parlementaire se fonde sur la réalisation de 7 entretiens et la consultation des textes préparatoires et finaux aux articles de loi. Ce matériel primaire est complété d'un matériel secondaire (littérature grise tels que des rapports, articles de la presse). L'analyse est réalisée par rapprochement des entretiens et des textes pour reconstituer le parcours et les enjeux de certains articles relatifs au DPE. Enfin, elle est éclairée par des références à d'autres travaux sociologiques.

L'analyse se concentre sur cinq points cruciaux de la loi :

1. La définition des classes de DPE
2. La définition d'une rénovation performante et/ou globale
3. L'obligation d'audit énergétique pour les passoires et de DPE pour les logements collectifs
4. L'interdiction d'augmentation des loyers
5. La qualification d'indécence des logements classés F et G.

Ce travail fait partie du projet de recherche PREMOCLASSE qui porte sur le rôle du DPE comme instrument de politique publique de la rénovation. PREMOCLASSE est un projet de recherche interdisciplinaire co-financé par l'ANR (Agence Nationale de la Recherche) et mené en partenariat par EDF R&D, le Centre de Sociologie de l'Innovation de l'École des Mines de Paris et le Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement (CIRED). Le stage de Louise Noguès a eu lieu à EDF R&D du mois d'août au mois de novembre 2021 (4 mois).

Résultats

1. Analyse et bilan du parcours des articles relatifs au DPE

1.1. Une description fine du processus parlementaire par lequel sont passés les articles de loi concernant le DPE

Le rapport rappelle de façon très claire les étapes du processus législatif par lequel sont passés les articles concernant le DPE dans la loi Climat et Résilience. Il permet également d'identifier certains acteurs clés de ce processus : parlementaires membres des commissions et parfois rapporteurs ou présidents ; collaborateurs de ces parlementaires ou des groupes politiques ; et administrateurs des Assemblées (chargés de s'assurer de la conformité et de la coordination du processus).

- Le projet de loi Climat et Résilience a été déposé à l'Assemblée Nationale le 10 février 2021¹. Comme la plupart des textes de la présidence Macron (correspondant à une promesse de

¹ Il est à noter que le dépôt du projet de loi est précédé d'un examen par le Conseil d'État et par le CESE. Lien vers l'avis du CESE : <https://www.lecese.fr/travaux-publies/climat-neutralite-carbone-et-justice-sociale-avis-du-cese-sur-le-projet-de-loi-portant-lutte-contre-le> ; lien vers l'avis du Conseil d'État : <https://www.conseil->

campagne), il fait l'objet d'une « procédure accélérée » (une seule lecture par chambre au lieu de deux).

- Une commission spéciale a alors été mise en place à l'Assemblée, chargée d'examiner et d'amender le texte. Compte-tenu de l'ampleur des sujets couverts par le projet, des rapporteurs par titre ont été désignés². La commission a travaillé du 8 au 18 mars 2021. Elle a reporté la discussion de certaines dispositions à la séance publique uniquement, dans l'attente de la publication du rapport dit « Sichel », du nom du directeur général délégué de la Caisse des Dépôts et directeur de la Banque des Territoires, portant sur le financement de la rénovation énergétique du secteur résidentiel privé. Ce rapport a été officiellement rendu public le 17 mars 2021.
- Le texte révisé par la commission a ensuite été débattu en séance publique de l'Assemblée du 29 mars au 4 mai 2021.
- Le texte modifié et adopté par l'Assemblée a ensuite été transmis au Sénat. Le Sénat n'a pas fait le choix d'une commission spéciale mais a réparti les articles entre la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, d'une part, et la commission des affaires économiques, d'autre part. Cette répartition a fait l'objet de querelles, correspondant à des luttes de territoires entre les commissions. Celles-ci ont travaillé entre le 5 mai et le 29 juin 2021.
- Le texte modifié par les commissions a été débattu en séance publique au Sénat du 14 au 29 juin 2021.
- Le texte adopté par le Sénat le 29 juin 2021 présentant des différences avec celui adopté par l'Assemblée, une « commission mixte paritaire » (CMP) s'est réunie le 12 juillet 2021 pour tâcher de trouver un compromis – ce qu'elle fera. Les débats de cette commission ne sont pas publics.
- Le 20 juillet 2021, le texte établi par la CMP a été approuvé en séance publique par chacune des deux chambres.
- Suite à la saisine de députés en juillet, le Conseil Constitutionnel a rendu un avis sur la loi le 13 août 2021. Deux articles concernant le DPE ont alors été rejetés au motif qu'ils constituaient des « cavaliers législatifs ».
- Le texte a été publié au Journal Officiel, le 22 août 2021.

1.2. Les débats parlementaires au sujet du DPE : quelques sujets de politisation

Bien que, selon les personnes interviewées, les articles relatifs au DPE aient été assez peu conflictuels en comparaison d'autres parties de la loi, certains éléments ont donné lieu à des échanges et prises de position de nature politique (c'est-à-dire source de dissensions fortes, en lien avec les effets possibles des décisions). Le point de clivage majeur concerne le niveau d'ambition et l'horizon de la rénovation : à quelle échéance et à quel seuil d'étiquette placer les interdictions de location de certains biens et ce moyen d'élimination des passoires thermiques est-il un levier suffisamment puissant ; l'objectif est-il formulé en termes de sortie de passoire ou d'atteinte d'un niveau de performance élevé ; faut-il placer des conditions telles que les rénovations soient le plus souvent possible des rénovations globales ? Selon que les parlementaires sont plus proches d'un « réalisme

etat.fr/ressources/avis-aux-pouvoirs-publics/derniers-avis-publies/avis-sur-un-projet-de-loi-portant-lutte-contre-le-dereglement-climatique-et-ses-effets

² Les désignations tournent : un député précédemment rapporteur d'un autre texte ne le sera pas pour les suivants. Cela explique, par exemple, que la députée Marjolaine Meynier-Millefert (LREM) très engagée sur le sujet de la rénovation énergétique et récemment chargée d'un rapport d'information (Assemblée Nationale, 2021) n'ait pas été rapporteuse de la commission spéciale d'examen.

climatique » ou d'un « réalisme économique », ils défendent soit des exigences élevées et un calendrier rapproché, ou inversement, mettent en avant la capacité limitée des individus à réaliser les investissements nécessaires et à accepter les contraintes. Il ne semble, en revanche, pas y avoir eu de réelle expression autour d'enjeux plus sociaux, comme les inégalités d'accès aux logements de qualité. Plusieurs parlementaires, au-delà des clivages partisans, ont cependant relevé le faible effet prévisible de l'interdiction à la location des logements mal notés, puisque, pour les baux en cours, ce sont les locataires, donc des acteurs en position de faiblesse, qui sont censés en demander l'application.

1.3. Du projet de loi au texte adopté : bilan des évolutions

Le rapport établit la liste des évolutions des dispositions entre le projet de loi déposé et le texte voté. Celles-ci vont plutôt dans le sens d'un renforcement des exigences.

- Le calendrier du décret d'urgence est avancé
- L'obligation d'audit énergétique est étendue à deux classes supplémentaires (dès la lettre D et non plus uniquement à partir de la lettre F)
- Une définition de la rénovation performante est introduite
- Un non-professionnel peut recevoir une amende jusqu'à 3000 euros s'il ne publie pas le DPE du logement qu'il cherche à vendre ou à louer
- Le gouvernement est autorisé à prendre des ordonnances pour harmoniser les classes du DPE et à créer une police administrative contrôlant la construction et la rénovation.

On pourra aussi noter que le Parlement avait adopté la possibilité pour un propriétaire bailleur de donner congé à son locataire au motif de travaux de rénovation énergétique, article qui a été censuré par le Conseil Constitutionnel au motif qu'il constituait un « cavalier législatif ».

Le rapport indique également que le sujet de la rénovation a pris de l'importance quantitativement dans le texte, ce qui correspond davantage à l'accroissement du niveau de détail du texte qu'à l'accroissement des exigences.

Pour autant, le texte ne correspond pas aux ambitions de la Convention Citoyenne pour le Climat (CCC) que devait traduire la loi Climat et Résilience. Concernant spécifiquement la rénovation (la CCC n'ayant pas formulé de demande concernant le DPE lui-même), l'écart est important et porte sur la transformation du caractère obligatoire de la rénovation souhaitée par la CCC en une série d'incitations portant sur le marché locatif. Du côté du gouvernement comme de celui du rapporteur LREM du chapitre logement de la loi, la position est celle de la combinaison d'un souci d'acceptation sociale des exigences de performance énergétique (ne pas obliger des propriétaires-occupants modestes à des travaux coûteux) et d'une croyance affirmée en l'efficacité de l'incitation : la valeur des biens peu performants décroissants, cela constitue une incitation pour les propriétaires-occupants (section 3.4.6 du rapport).

2. Analyse de la fabrication des articles du DPE : qui met la main à la pâte de la loi ?

2.1. L'imbrication du réglementaire et du législatif

Le rapport souligne combien, en pratique, la différenciation des domaines législatifs et réglementaires est délicate, quand bien même des balises institutionnelles sont en place (rôle des administrateurs des Assemblées, du Conseil d'État³ et du Conseil Constitutionnel). Le rapport apporte

³ Dans le cas du DPE, le Conseil d'État dans son avis préalable au dépôt du texte au Parlement convoque ainsi, à plusieurs reprises, la distinction entre loi et règlement pour écarter du projet certaines dispositions (au

ici une contribution importante à la compréhension de la fabrique des normes. Alors que la relation des domaines législatif et réglementaire est usuellement présentée comme un rapport de concurrence, prolongeant les rapports des pouvoirs parlementaire et exécutif (le législatif permettant d'inscrire en dur ou de verrouiller des décisions, le réglementaire de les détricoter par le détail ou l'absence des textes d'application), la recherche présentée ici propose plutôt de voir ce rapport comme un rapport de co-construction ou de co-production de la norme⁴.

Le fort contenu technique du DPE explique en grande partie ce rapport de co-production. Le travail parlementaire nécessite de recourir à l'expertise administrative, l'administrateur des Assemblées servant d'agent de liaison. La définition des rénovations globales ou performantes, le plus important des ajouts parlementaires au texte, avait ainsi donné lieu à une note de la DGEC évaluant la compatibilité d'une définition de la rénovation performante avec la trajectoire SNBC⁵. L'expertise administrative est non seulement mobilisée au service de la décision politique mais elle est aussi produite de façon concomitante au débat parlementaire. L'administration, dans le temps du débat parlementaire, est moins présente en tant qu'émanation d'un pouvoir concurrent (l'exécutif) qu'en tant que capacité d'expertise.

La co-production de la norme par le règlement et par la loi n'est cependant pas seulement due au fort contenu technique du DPE. Elle se lit dans l'imbrication des calendriers de la réforme parlementaire et du processus législatif. Le calendrier établi à la section 2.3. du rapport est très éclairant de ce point de vue, en donnant à voir l'entrecroisement de certaines dates clés du processus réglementaire et du processus législatif. En effet, le DPE a fait l'objet d'un processus de réforme initié en 2019, dans le sillage du « plan de rénovation ». Le processus de la réforme administrative a été long (un an et demi, de la fin d'année 2019 au milieu de l'année 2021, la réforme entrant en vigueur le 1^{er} juillet 2021). Celle-ci portait essentiellement sur le mode de calcul du DPE et la définition des seuils⁶. Deux lois ont émaillé ce processus : la loi Énergie-Climat promulguée en novembre 2019 et la loi Climat et Résilience promulguée en août 2021. Cette imbrication se comprend mieux lorsque l'on écoute les intentions du gouvernement concernant les articles DPE de la loi Climat et Résilience : il s'agissait de donner « une assise législative » au texte. Le conseiller à la rénovation thermique au cabinet de la ministre précise cette intention en utilisant l'image du « jardin à la française », autrement dit, rétablir une hiérarchie des normes, remettre de l'ordre dans un processus de réforme dont la portée est importante mais qui jusque-là n'avait été portée que par le réglementaire. L'ordre consiste alors à créer après coup un texte donnant les principes (la loi) alors que les textes précisant les modalités d'application (le règlement) sont déjà là.

Avec ces deux instances de co-production de la norme par la loi et le règlement, on est très éloigné d'une vision linéaire et hiérarchisée dans laquelle une source produirait d'abord les principes et l'autre, ensuite, les modalités d'application.

paragraphe 47, il note que les définitions données dans le projet des niveaux de performance énergétique des étiquettes du DPE relèvent du réglementaire et ne doivent pas figurer dans la loi ; au paragraphe 50, que les moyens sont déjà là pour contraindre un bailleur à faire des travaux de rénovation). <https://www.conseil-etat.fr/ressources/avis-aux-pouvoirs-publics/derniers-avis-publies/avis-sur-un-projet-de-loi-portant-lutte-contre-le-dereglement-climatique-et-ses-effets>.

⁴ Cela n'exclut pas la concurrence à certains moments, concurrence qui s'est illustrée dans le cas du DPE sur la question d'un principe de non-retour en arrière sur l'échelle du DPE (section 3.4.2 du rapport).

⁵ DGEC-SCEE, *Ambition climatique et rénovation performante pour 2028 et 2050. Scénarios de chiffrage pour une rénovation du secteur résidentiel compatible avec les objectifs PPE/SNBC pour 2028 et SNBC pour 2050*, 6 avril 2021.

⁶ Ce processus est décrit et analysé dans un autre livrable du projet.

2.2. La prééminence du pouvoir exécutif

Le rapport montre à l'œuvre, sur le cas du DPE, la prééminence du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif, un trait de fonctionnement de la Vème République qui n'a fait que se renforcer ces dernières années (sections 4.1 et 4.2 du rapport). Du côté du Parlement, ce trait de fonctionnement est mis en œuvre par l'imposition de la procédure accélérée (critiquée en séance) ; le rejet de la quasi-totalité des amendements de l'opposition ; à quoi on peut ajouter, de façon propre à la présidence Macron, l'effet de l'arrivée massive à l'Assemblée Nationale de députés du parti présidentiel, novices en politique, et affidés au président de la République (Ollion, 2021). Du côté de l'exécutif, le rapport met en lumière les échanges entre députés et ministère, notamment par l'intermédiaire du conseiller parlementaire, une fonction récente au sein des cabinets ministériels et destinée à assurer la « coordination du travail parlementaire » (Bloquet et Lecomte, 2019). L'attaché parlementaire de l'un des rapporteurs (LREM) parle d'un travail « *main dans la main avec le gouvernement* » (section 4.2. du rapport). *A contrario*, la collaboratrice d'une députée LREM dont les amendements allant dans le sens d'un accroissement des exigences de rénovation ont été régulièrement rejetés, indique que « *le fait d'être dans la majorité ne garantit pas non plus... En fait, pour que [les amendements] soient acceptés, il faut surtout que le gouvernement soit d'accord.* » (*ibid.*). C'est dans l'échange entre députés et conseiller parlementaire, en-dehors du parlement, que cet accord peut, semble-t-il, être obtenu. La conseillère parlementaire interviewée dans le cadre de la recherche indique chercher à « *trouver avec [les députés] qui viennent nous voir avec des idées, des propositions qui tiennent la route au plan légistique, pour qu'ils puissent avoir des petites victoires* » ainsi qu'essayer « *de dissuader aussi des députés de porter des choses qui ne nous plaisent pas* » (*ibid.*).

2.3. Quelques autres acteurs

Il ne s'agit pas ici de faire un bilan détaillé des acteurs jouant un rôle dans l'élaboration de la loi. Il nous importe toutefois de souligner que le travail d'élaboration ne se limite pas au processus linéaire évoqué plus haut : élaboration ministérielle, avis du Conseil d'État et du CESE, processus parlementaire, décision du Conseil Constitutionnel.

En l'occurrence, deux autres types d'acteurs sont intervenus de façon visible. Il s'agit, en premier lieu, de la CCC. Le rapport détaille les liens entre les propositions de la CCC et les articles de loi et conclut à une influence limitée. La CCC proposait notamment des obligations de rénovation que le politique (parlement et ministère) a écartées. Le rapport entre CCC et pouvoir politique est cependant à géométrie variable, puisque, dans le jeu des négociations, le fait de se réclamer d'une proposition de la CCC donnait du poids à l'argument, selon le conseiller à la rénovation énergétique au cabinet de la ministre (section 3.2.)

Il s'agit, en second lieu, du « rapport Sichel » qui était attendu pour l'établissement de la loi. Autrement dit, c'est ici l'influence des rapports et missions confiées par l'exécutif à des personnalités qualifiées qui serait à évaluer. La commission d'examen du texte à l'Assemblée Nationale a ainsi reporté la discussion de certaines dispositions à la séance publique uniquement, dans l'attente de la publication du rapport Sichel (introduction de la section 3.4.). Les liens entre le rapport et les articles de loi n'ont pas été étudiés, n'entrant pas dans le périmètre de cette recherche. Toutefois dans le cadre d'une investigation centrée sur le financement de la rénovation énergétique, ce travail serait à entreprendre. Il pourrait peut-être apporter un éclairage plus général sur la pratique, qui tend à s'accroître, de mise en place de « GT » (groupes de travail) et « task forces » confiés à des acteurs du monde économique.

Conclusion

Ce que montre le rapport au final, c'est la tension entre les deux intentions qui président à l'écriture de la loi sur les articles DPE. D'une part, les intentions venues de la CCC, qui place une priorité d'action sur le secteur de la rénovation et propose une série de mesures ambitieuses mais qui ne se traduisent pas par des seuils ou des métriques (voir section 3.2). D'autre part, des intentions venant du gouvernement et qui visent à conférer une assise législative à certains pans de la réforme du DPE (la mise en ordre du « jardin à la française », section 4.2 et citation déjà évoquée plus haut).

La discussion parlementaire n'a pas permis de tracer les contours d'une politique de rénovation ambitieuse. La marge d'influence des parlementaires apparaît faible et l'action du gouvernement tend à amoindrir systématiquement la portée des mesures au nom de la faisabilité économique. C'est notamment le cas concernant le rythme de la rénovation. Au final, l'objectif est l'élimination des classes F et G (par interdiction de location) sans y associer un objectif d'atteinte de performance énergétique. La loi ne fait que réitérer un horizon dans lequel tous les bâtiments seront au moins C. Le chapitre rénovation de la loi Climat et Résilience relève plutôt d'une mise en conformité des textes relatifs à l'objet technique du DPE. Si l'on forçait le trait, on pourrait pratiquement considérer le DPE comme un « cavalier législatif » de la loi Climat et Résilience. Il s'agit moins d'établir une politique que de mettre ses instruments en ordre.

Si le chapitre rénovation de la loi Climat et Résilience ne dessine pas une politique de rénovation à la mesure de ce qui avait été souhaité par la CCC, il ne faut pas pour autant sous-estimer l'importance du corps légal donné ainsi au DPE. Le rapport de recherche se conclut ainsi sur l'idée que le DPE est, avec cette loi, incontestablement devenu le « thermomètre » de la rénovation énergétique, « reconnu comme l'outil qui permet de mesurer et de classer, d'interdire et d'inciter » (conclusion). Désormais, par le travail conjoint du réglementaire et du législatif, le DPE est établi comme étalon standardisé pour la politique énergétique appliquée au secteur du bâtiment, à même de donner à voir l'état du stock de bâtiments et de fixer des objectifs pour la transformation du parc. Le DPE est ainsi un outil plus consistant que jamais. Les travaux sur les instruments d'action publique, comme ceux sur les objets techniques, ont largement montré tous les effets inattendus qu'ils génèrent, et leur capacité à susciter du politique, *a minima* par les résistances créées, quand bien même ils s'inscriraient dans un dessein de dépolitisation. Les recherches menées dans le cadre de PREMOCLASSE s'attacheront ainsi à suivre ces effets et à qualifier la politique qui procède de cet instrument.

Le processus parlementaire de la réforme du DPE au sein de la loi Climat & Résilience

Louise Noguès

Introduction : le DPE comme outil de la rénovation énergétique au sein de la loi Climat

PREMOCLASSE est un projet de recherche socioéconomique qui porte sur la rénovation du bâtiment, et plus précisément sur le Diagnostic de Performance Energétique (DPE) comme outil d'orientation du secteur de la rénovation. En effet, le DPE est aujourd'hui un indicateur clef qui permet de déterminer la priorisation des bâtiments à rénover, de conditionner les aides allouées pour une rénovation ou encore de modéliser la demande énergétique.

Ce stage de recherche s'inscrit dans le cadre d'un des objectifs du projet PREMOCLASSE : étudier l'usage du DPE dans la construction des politiques publiques. Ce rapport de stage a ainsi pour but de synthétiser les connaissances acquises au cours de quatre mois de recherche sur le processus parlementaire de la réforme du DPE. Celle-ci comporte un volet réglementaire et un volet législatif qui s'articulent étroitement. Nous nous concentrerons ici sur le deuxième volet de la réforme, et plus particulièrement sur les étapes de création des articles concernant le DPE au sein de la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets, dite loi Climat & Résilience, promulguée le 22 août 2021.

Ce processus de construction de la loi trouve ses racines dans la Convention citoyenne pour le climat (CCC), une assemblée de citoyens français constituée en 2019 par le Conseil Economique Social et Environnemental (CESE), qui se veut une expérience de démocratie directe inédite en réponse à la crise écologique. La loi Climat & Résilience reprend ainsi les thèmes abordés par les groupes de travail de cette convention et se présente comme une transcription dans la loi des recommandations des 150 citoyens tirés au sort pour participer à la CCC. Après le dépôt du projet de loi par le gouvernement, la navette parlementaire entre l'Assemblée nationale et le Sénat s'est déroulée de février à juillet 2021 et a débouché sur la

tenue d'une commission mixte paritaire. Cette dernière a ainsi produit un texte de loi final qui a été voté par les deux assemblées et révisée par le Conseil constitutionnel avant d'être définitivement promulguée. L'ensemble du processus parlementaire a été largement médiatisé et ses ambitions climatiques ont été commentées à de multiples reprises, y compris en ce qui concerne le sujet de la rénovation énergétique, abordé au sein du titre V, « Se loger ».

Ce travail de recherche s'attache à retracer le parcours de ce texte et à poser plusieurs questions qui permettent de saisir le rôle que le DPE a pu jouer en tant qu'outil de la rénovation énergétique au sein de la loi Climat. L'objectif est d'abord ici de fournir des éléments descriptifs de compréhension de la réforme parlementaire du DPE en proposant des éléments de contexte, une chronologie du parcours du texte et un tableau récapitulatif de l'évolution des articles de loi concernant le DPE.

Une description détaillée de chaque étape du processus permettra ensuite de se faire une idée plus précise de l'influence des différences forces politiques sur la forme qu'a prise la réforme et de comprendre les débats au sujet du DPE qui ont agité les parlementaires en charge de l'écriture de ce texte. Comment inscrire dans la loi la définition des classes de DPE ? Quelle définition faut-il donner à une rénovation performante ? Au sein de celle-ci, est-il pertinent d'opposer la rénovation par gestes à la rénovation globale ? Et surtout, peut-on, comme le recommande la Convention citoyenne pour le climat, contraindre les propriétaires de passoires énergétiques classées F et G à rénover leur logement ? Quelles incitations et quelles interdictions, directes ou indirectes, peut-on mettre en place pour atteindre l'objectif de rénovation de 500 000 logements par an en France ? Toutes ces questions parcourent le débat parlementaire et placent en leur cœur le DPE comme outil de politiques publiques.

Une dernière partie de ce rapport s'attachera à apporter des éléments d'analyse du processus parlementaire qui relèvent plutôt de la sociologie de l'action publique et du monde politique. Il s'agira par exemple de mettre en lumière les critiques énoncées au sujet des conditions dans lesquelles le débat parlementaire s'est tenu, de comprendre la place toujours prépondérante du pouvoir exécutif au cours des différentes étapes du projet de loi, ou encore d'insister sur l'importance du rôle de l'administration dans l'écriture d'un texte tel que la loi Climat & Résilience.

1. Démarche adoptée et problèmes méthodologiques

1.1 Une abondante documentation grise

Comprendre le parcours d'un texte législatif nécessite en premier lieu de prendre connaissance de toutes les versions qu'on a pu en donner au cours du processus parlementaire. La particularité de la loi Climat & Résilience réside entre autres dans le fait que le projet de loi initial n'en est pas exactement la première étape. Les textes produits par la Convention citoyenne pour le climat, et en particulier le rapport final présentant les recommandations des citoyens, a donc été le premier document sur lequel s'appuyer pour comprendre ce processus, avant de s'intéresser au texte du projet de loi déposé par le gouvernement devant le Parlement en février 2021.

Chaque institution par laquelle a navigué le projet de loi a par la suite non seulement proposé une nouvelle version du texte, mais également produit des rapports et des comptes-rendus des débats qui lui ont permis d'aboutir à cette nouvelle version. Ainsi, la commission spéciale de l'Assemblée nationale réunie à cet effet, puis les réunions en séance publique au sein de cette même chambre, ont été à l'origine de la création d'une première batterie de documents. De manière symétrique, les commissions chargées par le Sénat d'étudier le projet de loi, ainsi que les séances publiques qui ont suivi, ont été l'occasion d'une nouvelle série de textes. Tous ces documents nous ont permis de découvrir les principaux points à propos desquels le DPE et la rénovation énergétique en France faisaient débat, et de repérer les parlementaires particulièrement investis sur ces sujets, c'est-à-dire déposant de nombreux amendements et intervenant abondamment pour les défendre, ce qui a permis de préparer les prises de contacts en vue des entretiens réalisés dans un deuxième temps de l'enquête.

Tous ces documents, facilement accessibles sur les sites Internet de l'Assemblée nationale et du Sénat, n'ont pas posé de difficultés méthodologiques majeures, si ce n'est la compréhension de leur logique juridique et leurs multiples renvois à des textes de loi antérieurs. Cependant, l'étude de l'étape finale de constitution de la loi, c'est-à-dire la réunion de la commission mixte paritaire chargée de trancher entre les propositions de chacune des deux chambres du Parlement, a posé davantage de difficultés. En effet, les négociations entre députés et sénateurs ayant travaillé sur le texte se déroulent cette fois en amont de la commission, au sein de réunions dont les comptes rendus ne sont pas accessibles au public. La commission mixte paritaire n'est en quelque sorte qu'une chambre d'enregistrement de décisions déjà entérinées auparavant, ce qui masque les discussions qui ont pu avoir lieu entre parlementaires

défendant leurs amendements respectifs en vue de les faire admettre dans la version finale du texte. Ces discussions sont de l'ordre du marchandage, d'après nos interviewés. Comme elles ne sont pas accessibles à tous, il a donc fallu tenter de compléter cette ignorance en posant les questions adéquates lors des entretiens réalisés avec les acteurs du processus parlementaire ; toutefois, cette commission mixte paritaire demeure un angle mort relatif de notre enquête.

En parallèle de la lecture de ces différents documents, il a également semblé opportun de consulter la presse nationale afin de rendre compte des perceptions de l'avancée du processus parlementaire et du suivi médiatique de la construction de la loi Climat & Résilience. Celle-ci a en effet été abondamment décriée comme insuffisamment ambitieuse au regard des recommandations de la CCC, ce dont les médias ont pu rendre compte, et ce qui a pu en retour influencer l'avancée des débats au sein du Parlement.

Cette approche par l'étude de la documentation grise trouve toutefois des limites, qui sont longuement soulignées par Marc Milet dans son article « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France »⁷. Celui-ci souligne que « ces sources [écrites] ne rendent que très partiellement compte de ce qui se joue réellement », en particulier parce qu'à la lecture de compte rendus, on peut aisément croire à la grande implication d'un élu sur un texte et à sa très bonne connaissance d'un sujet, alors que cela peut en réalité correspondre à une reprise sans filtre d'argumentaires qui lui ont été directement communiqués par des groupes d'intérêt divers. De plus, de nombreux éléments comme le nombre de parlementaires présents lors de la réunion retranscrite ne sont par exemple pas communiqués. Pour tenter de pallier ces manquements, il a ainsi semblé bienvenu, en parallèle de ce travail de documentation, de réaliser des entretiens avec divers acteurs ayant travaillé sur ce texte de loi.

⁷ Milet, Marc. « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France », *Revue française d'administration publique*, vol. 135, no. 3, 2010, pp. 601-618.

1.2 Entretiens sociologiques et lieux de pouvoir

Les entretiens sociologiques que j'ai réalisés sont au nombre de sept. Ils concernent en premier lieu trois collaborateurs parlementaires, dont deux auprès de députés de la majorité La République En Marche à l'Assemblée nationale (Mr. Gardon et Mme Sabatier⁸), et une collaboratrice du groupe socialiste à la commission des Affaires économiques au Sénat (Mme Marjerie). Ils ont pour points communs d'avoir travaillé au jour le jour avec des parlementaires très investis sur le sujet de la rénovation énergétique et d'avoir participé au travail parlementaire sur les articles de loi concernant le DPE, dont un en tant que collaborateur du rapporteur du titre « Se loger » (Mr. Gardon). Un quatrième entretien avec une administratrice des Assemblées ayant travaillé sur le texte de loi lors de son passage à l'Assemblée nationale (Mme Girot) permet de compléter ces trois rencontres avec des collaborateurs. En effet, celle-ci a pu notamment apporter un certain éclairage sur le rôle joué par l'administration dans l'écriture d'un tel texte de loi. Toutefois, l'importance du secret professionnel et de la neutralité politique auxquels sont tenus les membres de cette profession a été un frein méthodologique non négligeable au cours de l'entretien avec cette administratrice. Son homologue au Sénat a d'ailleurs cordialement refusé de participer à un entretien pour des raisons similaires de confidentialité.

Afin de saisir tout le spectre du processus de création de la loi, j'ai également réalisé deux entretiens avec des enquêtés qui ne sont pas à proprement parler acteurs du processus parlementaire, mais qui ont pu avoir une certaine influence sur l'avancée de celui-ci. J'ai ainsi rencontré, d'une part, la conseillère parlementaire de la ministre déléguée au logement (Mme Bélier) et le conseiller à la rénovation énergétique de cette même ministre (Mr. Faure). D'autre part, j'ai également interrogé un membre de la Convention citoyenne pour le climat ayant été auditionné par les deux chambres du Parlement comme représentant du groupe de travail « Se loger » et co-président de l'association « Les 150 » en charge du suivi de la retranscription dans la loi des recommandations de la CCC (Mr. Franck).

Enfin, j'ai également réalisé un entretien auprès d'une chargée de mission au pôle Parlement de la Direction des Affaires Publiques d'EDF (Mme Schneider). Au sein de cette direction, son rôle consiste en grande partie à suivre l'évolution des opinions défendues par les parlementaires au sujet de la rénovation énergétique et d'accomplir un travail de veille

⁸ Tous les noms des enquêtés qui apparaissent dans ce rapport ont été modifiés.

législative à l'échelle nationale sur la question. Elle a ainsi pu m'apporter un certain nombre d'éléments de compréhension du processus parlementaire qu'elle a elle-même suivi en détail.

Ce terrain d'enquête à l'Assemblée nationale, au Sénat ou encore au ministère a posé plusieurs difficultés pratiques, notamment parce que les enquêtés étaient des personnes ayant très peu de temps à accorder à des entretiens sociologiques et difficiles à contacter. De plus, l'aspect impressionnant de l'entrée sur un terrain incluant des lieux de pouvoir n'est pas à négliger et a pu donner lieu à des situations où la forme de l'entretien était « renversée » par des enquêtés qui savent « dominer » une discussion sous forme de questions-réponses. Enfin, les personnes engagées politiquement qui ont participé à ces entretiens, notamment les collaborateurs parlementaires, ont parfois eu tendance à défendre simplement les opinions du parlementaire auprès duquel ils travaillent ou la ligne du parti au sein duquel ils sont engagés. Le discours politique, déjà forgé et maintes fois répété auprès de la presse ou de l'opposition, s'invite parfois de force dans un entretien sociologique dont le propos n'est pas le même. C'est une question bien connue de tous ceux qui ont réalisé des entretiens au sein d'un terrain semblable, comme Marc Abélès, auteur d'*Un ethnologue à l'Assemblée* : « Les politiques sont des personnages publics, ils donnent donc un discours public pour forger la meilleure représentation d'eux-mêmes. Toute la question est d'arriver à déstabiliser le discours très assuré qui est le leur. Il m'est donc arrivé de « jouer des coups » pour déstabiliser les gens. »⁹ A défaut de « jouer des coups » comme l'ethnologue, il a donc parfois fallu redoubler de patience auprès d'enquêtés se prêtant plus ou moins au jeu de l'entretien sociologique.

⁹ Fossier, Arnaud et Monnet, Eric. « De l'anthropologie du « lieu du politique » à l'anthropologie des institutions. Entretien avec Marc Abélès », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, 2009.

2. Remise en contexte

2.1 Une législation et une réglementation déjà riches

La loi Climat & Résilience, si elle est inédite en termes de longueur et d'ampleur des sujets abordés, n'est pas la première à légiférer sur la question de la rénovation énergétique. La loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN), adoptée en octobre 2018, et surtout la loi énergie-climat adoptée en novembre 2019, apportaient déjà des éléments importants sur ce sujet, notamment au niveau de la lutte contre les passoires thermiques. La loi énergie-climat interdit notamment au propriétaire d'un bien considéré comme passoire thermique d'augmenter le loyer entre deux locations sans l'avoir rénové, ou encore prévoit pour 2023 un seuil maximal de consommation d'énergie finale par mètre carré et par an comme critère de décence des logements extrêmement consommateurs, afin que les locataires obtiennent de leur propriétaire la réalisation de travaux de rénovation¹⁰.

Pourquoi, dès lors, proposer si peu de temps après l'adoption d'une nouvelle loi ? L'explication tient d'abord à une question d'agenda politique et à la nécessité de produire une loi globale sur le climat, facile à mettre en avant au tournant d'un quinquennat et après la tenue de la Convention citoyenne pour le Climat, qui avait entre autres pour but de répondre à la mobilisation des Gilets Jaunes en 2018. Si plusieurs enquêtés ont insisté sur l'importance de la législation déjà existante, ils ont aussi souligné ses manquements que cette nouvelle loi Climat est supposée pallier, en s'adressant à tous les citoyens et pas uniquement aux professionnels du bâtiment :

« Et je pense que, en fait, les lois ont donné des signaux au fur et à mesure, d'abord aux spécialistes... La loi Elan, c'était quand même plutôt une loi de spécialistes... Je crois que, sur le logement... J'étais pas là pour la loi Elan, mais sur le logement social, je crois que c'était plus grand public, mais sinon, le reste, c'était plutôt pour les spécialistes. Et en fait, les spécialistes ont commencé à en parler, et petit à petit, la rénovation... Pour moi, ça a commencé à s'intégrer dans la vie des gens, à prendre conscience de l'importance de la rénovation énergétique. »

(Mme Sabatier, collaboratrice d'une députée LREM)

A la frontière entre législatif et réglementaire, il existe également des codes de la loi auxquels font régulièrement référence, en les modifiant, les articles de loi concernant le DPE

¹⁰ Loi énergie-climat, Ministère de la transition écologique, 16 janvier 2020. <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-energie-climat>

au sein de la loi Climat, comme le Code de la construction et de l'habitation ou le Code de l'énergie.

Enfin, le volet proprement réglementaire de la réforme du DPE n'est pas négligeable, et sa frontière avec le pendant législatif de la réforme est parfois floue, comme nous le soulignerons plus loin. Ainsi, le mode de calcul et les seuils du DPE ont été réformé par deux décrets du 17 décembre 2020 et trois arrêtés de mars 2021. Dans un avis rendu par le Conseil d'Etat en février 2021, la distinction entre pouvoirs législatif et réglementaire est d'ailleurs rappelée et la proposition, déjà présente dans le projet de loi déposé par le gouvernement, d'offrir une assise législative à la réforme du DPE, est alors vivement critiquée¹¹ :

« Le projet du Gouvernement insère dans la partie législative du code de la construction et de l'habitation les définitions des niveaux de performance énergétique utilisés dans le diagnostic de performance énergétique (lettres A à G). Ces définitions relèvent du pouvoir réglementaire et n'ont pas vocation à figurer dans une loi. Le Conseil d'Etat propose donc de ne pas retenir ces dispositions. »

Si nous reviendrons sur cette frontière entre domaine législatif et réglementaire, il convient de souligner ici l'importance de la somme des lois et des règlements déjà existants concernant le DPE et la rénovation énergétique, et l'articulation majeure dans la réforme du DPE entre la loi Climat et les décrets et les arrêtés qui l'ont précédée de peu.

¹¹ Avis rendu au gouvernement sur un projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets, Conseil d'Etat, séance du 4 février 2021, n°401933, extrait du registre des délibérations. <https://www.conseil-etat.fr/ressources/avis-aux-pouvoirs-publics/derniers-avis-publies/avis-sur-un-projet-de-loi-portant-lutte-contre-le-dereglement-climatique-et-ses-effets>

2.2 Les changements apportés par la réforme par voie réglementaire du DPE

Afin d'apporter un éclairage sur le volet réglementaire de cette réforme, nous nous proposons ici d'établir un bref récapitulatif des modifications majeures introduites par les décrets et les arrêtés susmentionnés. Tous ces éléments d'information sont détaillés de manière très lisible dans un dossier de presse constitué par le Ministère de la transition écologique¹².

Tout d'abord, la méthode de calcul du DPE proprement dite est modifiée et devient identique dans tous les bâtiments, en appliquant systématiquement la méthode dite « 3CL » (méthode de Calcul de la Consommation Conventionnelle des Logements) et en excluant la méthode sur factures, qui consistait à établir un DPE uniquement en se basant sur des factures passées sans inspecter le logement. Davantage de critères sont pris en compte au sein de ce nouveau DPE, dont notamment l'aération du bâtiment. Surtout, les émissions de gaz à effet de serre sont pour la première fois prises en considération, et le DPE établit un « double seuil » qui conserve la moins avantageuse des deux notes attribuées en termes de consommation d'énergie et de rejet de CO₂ dans l'atmosphère. Le DPE devient par ailleurs opposable, ce qui signifie qu'il est possible pour un locataire d'attaquer en justice son propriétaire s'il constate que le DPE a été mal réalisé. Le document en lui-même est modifié, offrant un design plus lisible et une évaluation de la facture énergétique aux potentiels futurs habitants.

La loi Climat & Résilience inscrit certaines de ces mesures dans la loi afin de leur donner une assise législative. Les deux volets de cette réforme, à la fois réglementaire et législative, s'emboîtent donc particulièrement l'un avec l'autre.

¹² « Le nouveau diagnostic de performance énergétique », Dossier de presse, Ministère de la Transition écologique, février 2021.
https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2021_DP_NouveauDPE%20%282%29.pdf

2.3 Chronologie du processus parlementaire de la loi Climat & Résilience

Cette chronologie rend compte des principales étapes d'un processus parlementaire accéléré, qui ne comprend donc qu'une seule lecture du texte dans chaque chambre du Parlement.

Octobre 2019 – Juin 2020 : Constitution et tenue de la Convention citoyenne pour le climat, qui publie son rapport final le 21 juin, lequel contient 149 propositions à transposer dans la loi.

Juillet 2020 – Janvier 2021 : Le gouvernement et le Ministère de la Transition écologique travaillent sur un projet de loi Climat qui reprend un certain nombre de mesures proposées par la Convention. La ministre qui porte le titre V, « Se loger », est Emmanuelle Wargon, ministre déléguée au logement.

Décembre 2020 : Décrets relevant de la réforme réglementaire du DPE.

4 février 2021 : Le Conseil d'Etat rend son avis sur le projet de loi Climat & Résilience, et précise que les niveaux de performance n'ont pas à apparaître dans la loi car cela relève du pouvoir réglementaire, d'où les arrêtés déposés en mars.

10 février 2021 : Dépôt du projet de loi par le gouvernement devant le Parlement.

16 février 2021 : Publication du dossier de presse par le Ministère de la transition écologique qui présente la réforme réglementaire du DPE.

Mars 2021 : Arrêtés relevant de la réforme réglementaire du DPE, afin de préciser la méthode de calcul et la définition des étiquettes de DPE.

8 mars – 18 mars 2021 : Réunions de la commission spéciale chargée par l'Assemblée nationale d'étudier le projet de loi (70 membres, 9 rapporteurs La République en Marche (LREM) ou proches). La commission spéciale est présidée par la députée Laurence Maillard-Méhaignerie (LREM). Le député Mickaël Nogal (LREM) est rapporteur pour le titre V, « Se loger ».

17 mars 2021 : Publication du rapport Sichel sur l'accompagnement des ménages dans la rénovation énergétique de leur logement. Ce rapport était attendu pour faire avancer certains points de débats initiés en commission spéciale, qui ont été renvoyés en séance publique dans l'attente de la publication du rapport.

19 mars 2021 : Publication du rapport de la commission spéciale.

29 mars – 4 mai 2021 : Débats en séance publique à l'Assemblée nationale sur le texte modifié par la commission.

4 mai 2021 : Un nouveau texte modifié est adopté par l'Assemblée, le texte est transmis au Sénat.

5 mai – 29 juin 2021 : Réunions de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (34 membres, 3 rapporteurs Les Républicains (LR) ou proches). Le titre V « Se loger » est délégué à la Commission des Affaires Economiques avec comme rapporteur la sénatrice Dominique Estrosi-Sassone (LR).

2 juin 2021 : Dépôt du rapport de la commission.

14 - 29 juin 2021 : Débats en séance publique au Sénat sur le texte modifié par la commission.

29 juin 2021 : Un nouveau texte modifié est adopté par le Sénat. Certains points restant en discussion, une commission mixte paritaire doit être mobilisée pour trouver un compromis.

1^{er} juillet 2021 : Entrée en vigueur de la réforme réglementaire du DPE.

12 juillet 2021 : La commission mixte paritaire qui réunit des élus des deux chambres pour trouver un compromis entre les majorités de l'Assemblée et du Sénat publie son rapport. Mr. Nogal et Mme Estrosi Sassone ne sont pas rapporteurs pour cette CMP mais ils ont participé aux négociations en amont afin d'arrêter un texte définitif.

20 juillet 2021 : Débat final en séance publique à l'Assemblée et au Sénat, le texte est adopté par les deux chambres.

26 juillet 2021 : Soixante députés de l'opposition, de gauche et écologistes, saisissent le Conseil Constitutionnel au sujet de la loi, lui reprochant son manque d'ambition écologique.

13 août 2021 : Le Conseil Constitutionnel rend un avis où il rejette la saisine des députés, mais considère certains articles (concernant le DPE, les articles 161 et 168) comme des « cavaliers législatifs », c'est-à-dire sans rapport avec le projet de loi déposé initialement. Ces articles n'étaient pas centraux dans la réforme du DPE¹³.

¹³ L'article 161 introduisait un nouveau motif de résiliation du contrat de bail à l'initiative du bailleur pour des motifs tenant à la réalisation de travaux d'économie d'énergie. L'article 168 donnait la possibilité aux communes de créer un périmètre de ravalement obligatoire des façades sans nécessiter d'arrêté préfectoral.

22 août 2021 : Publication du texte au Journal Officiel de la République française, ce qui vaut promulgation de la loi Climat & Résilience.

3. La navette parlementaire : un processus aux multiples étapes

3.1 Evolution des principaux articles de loi concernant le DPE

Nous nous sommes ici concentrés sur cinq points cruciaux abordés dans cinq articles de la loi : la définition des classes de DPE ; la définition d'une rénovation performante et/ou globale ; l'obligation d'audit énergétique pour les passoires et de DPE pour les logements collectifs ; l'interdiction d'augmentation des loyers.

Sont notamment écartées de ce tableau récapitulatif toutes les exceptions qui concernent les outre-mer. Par ailleurs, ce tableau n'est pas exhaustif et a pour but de donner une vision synthétique de l'évolution des articles de loi sans entrer dans tous les détails prévus par la législation.

<p>Étapes du processus</p> <p>Numéros des articles</p>	<p>Projet de loi déposé par le gouvernement le 10 février</p>	<p>A l'issue du passage en commission et en séance publique à l'Assemblée nationale le 4 mai</p>	<p>A l'issue du passage en commission et en séance publique au Sénat le 29 juin</p>	<p>Texte final promulgué après la commission mixte paritaire et l'examen par le Conseil Constitutionnel le 22 août</p>
<p>Article 39 devenu 148</p>	<p>Assise législative aux étiquettes du DPE : classement croissant de G (extrêmement consommateurs d'énergie) à A (très performants) en fonction du « niveau de performance énergétique et climatique » d'un bâtiment. Les seuils sont fixés par un arrêté ministériel.</p> <p>Les classes F et G sont considérées comme des bâtiments à consommation d'énergie excessive.</p>	<p>Ajout des unités de mesure : kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an et kilogrammes de dioxydes de carbone par mètre carré et par an.</p> <p>Le classement est désormais décroissant de A (extrêmement performants) à G (extrêmement peu performants).</p> <p>Indication de la part des énergies renouvelables et informations sur l'aération et la ventilation.</p>	<p>La classe C correspond aux logements « moyennement performants » au lieu de « assez performants ».</p>	<p>La classe C correspond de nouveau aux logements « assez performants ».</p> <p>L'article suivant (149) précise que la part des énergies renouvelables dans les énergies utilisées doit être mentionnée dans le DPE.</p>

<p>Article 39 ter devenu 155</p>	<p>N'existe pas dans le projet de loi.</p>	<p>Définition de la rénovation performante selon les conditions suivantes :</p> <p>Un gain d'au moins deux classes de DPE.</p> <p>Atteinte de la classe C au minimum.</p> <p>Etudes des six postes de travaux.</p> <p>La rénovation performante est globale quand elle est réalisée en mois de 18 mois et que les six postes de travaux ont été traités.</p> <p>Elle est complète quand elle permet d'atteindre au minimum la classe B et qu'elle a été réalisée en mois de 12 mois.</p>	<p>La rénovation performante doit permettre d'atteindre la classe B et plus seulement la classe C au minimum.</p> <p>Maintien du gain de deux classes et de l'étude des six postes de travaux comme conditions.</p> <p>Suppression de la définition d'une rénovation complète.</p>	<p>La rénovation performante ne correspond plus qu'à deux critères : l'atteinte de la classe B au minimum et l'étude des six postes de travaux.</p> <p>Pour les bâtiments collectifs, la rénovation globale peut atteindre 24 mois.</p> <p>Il existe des exceptions architecturales, financières, etc. pour certains bâtiments qui peuvent se contenter de la classe C.</p>
---	--	--	--	---

<p>Article 40 devenu 158</p>	<p>Obligation d'audit énergétique des bâtiments classés F et G. L'audit comprend des propositions de travaux pour atteindre les classes E, puis B. Mention des coûts, des conséquences sur la facture et des aides liés à ces travaux.</p> <p>DPE obligatoire pour les bâtiments collectifs, renouvelable tous les 10 ans sauf si le bâtiment est classé A, B ou C.</p>	<p>L'obligation d'audit est étendue aux logements E.</p> <p>Si le bien est situé dans le périmètre d'un plan de protection de l'atmosphère, obligation d'un certificat attestant la conformité de l'appareil de chauffage au bois aux règles d'installation et d'émission fixées par le préfet.</p> <p>D'ici 2024, rapport du gouvernement pour évaluer l'opportunité d'étendre l'obligation d'audit aux logements D ou C.</p>	<p>Pas de modification majeure.</p>	<p>L'obligation d'audit est étendue aux logements D.</p>
<p>Article 41 devenu 159</p>	<p>Interdiction de l'augmentation des loyers des logements classés F ou G.</p>	<p>Pas de modification majeure.</p>	<p>Pas de modification majeure.</p>	<p>Pas de modification majeure.</p>

<p>Article 42 devenu 160</p>	<p>Les logements classés F et G sont considérés comme des logements indécents à partir de 2028, et sont par conséquent, bien que cela ne soit qu'indirectement inscrit dans la loi, interdits à la location.</p>	<p>Le calendrier d'application est détaillé, sont classés comme logements indécents : les G en 2025, les F en 2028 et les E en 2034. A terme, les logements E sont donc également concernés.</p>	<p>Modification et allongement du calendrier d'entrée en vigueur : les logements G sont indécents en 2025, les F en 2028, les E en 2040, les D en 2048.</p> <p>Après cet article coercitif, ajout d'une série d'articles visant à inciter à la rénovation, par exemple baisse de la TVA sur les travaux de rénovation énergétique, création d'un congé pour travaux, etc.</p>	<p>Modification du calendrier : les logements G sont indécents en 2025, les F en 2028 et les E en 2034 (donc retour à la version de l'Assemblée nationale).</p> <p>La série de mesures incitatives proposée par le Sénat n'est pas adoptée dans le texte final car elles ont été soit refusées en commission mixte, soit censurées par le Conseil constitutionnel.</p>
---	--	--	---	--

3.2 Une influence limitée de la Convention citoyenne pour le climat sur un travail parlementaire classique

Déjà évoquée plus haut dans ce rapport, la Convention citoyenne pour le climat (CCC) ne fait pas exactement partie du processus parlementaire en tant que tel ; toutefois, l'importance que les enquêtés ont pu lui accorder et les multiples références à son rapport final dans les débats à l'Assemblée et au Sénat lui confèrent toutefois une place légitime dans cette partie du compte-rendu. Au-delà de la question de la retranscription dans la loi des mesures proposées par la CCC, sujet largement évoqué par la presse¹⁴, nous nous posons aussi ici la question du caractère inédit d'un processus parlementaire qui concerne un projet de loi inspiré d'une telle expérience de démocratie directe. Le travail des parlementaires et de tous ceux qui travaillent avec eux en a-t-il été modifié ? A quel point la CCC a-t-elle eu un impact sur le projet de réforme du DPE ?

Tout d'abord, on peut souligner que la CCC ne demande pas de modifications du DPE en lui-même, des seuils que celui-ci propose ou encore des méthodes de calcul utilisées. Les seuils existants en juin 2020, avant le début de la réforme réglementaire, ont servi de base de travail aux citoyens qui s'en sont servis comme d'un outil pour accélérer la rénovation énergétique en France. On peut supposer que le DPE n'a pas été abordé par les citoyens de la CCC en partie en raison de l'aspect très technique de cette question, difficilement assimilable en un temps limité pour des non professionnels. Lors d'une audition réalisée le 17 février 2021 dans le cadre de la commission spéciale de l'Assemblée nationale, on peut ainsi entendre le citoyen représentant du groupe de travail « Se loger » s'exprimer ainsi¹⁵ :

« M. Nogal nous a interrogés tout d'abord sur le nouveau diagnostic de performance énergétique (DPE). D'après ce que j'en ai lu dans la presse, il répond à un véritable besoin et correspond parfaitement aux attentes des conventionnels, dans la mesure où il doit déterminer

¹⁴ « Que sont devenues les propositions de la convention pour le climat, qu'Emmanuel Macron s'était engagé à reprendre « sans filtre » ? » Audrey Garric et al. *Le Monde*, 10 février 2021. https://www.lemonde.fr/planete/article/2021/02/10/climat-les-propositions-de-la-convention-citoyenne-ont-elles-ete-reprises-par-le-gouvernement_6069467_3244.html

¹⁵ Compte rendu de la séance du 17 février 2021 de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opendata/CRCANR5L15S2021PO78085N002.html>

précisément les différentes catégories et prendre en compte, outre les émissions de gaz à effet de serre, les émissions polluantes. »

La question du DPE en tant que n'est donc pas directement posée par les membres de la CCC. Toutefois, l'outil est bien présent dans les propositions de la convention, et notamment parmi les plus ambitieuses d'entre elles en termes de rénovation, c'est-à-dire précisément celles dont l'inscription dans la loi n'a pas été acceptée. En effet, un double objectif de la CCC n'a pas été retenu : l'idée de ne pas seulement s'intéresser aux passoires thermiques mais de viser directement une rénovation pour toutes les catégories de logements, et le principe d'obligation à la rénovation. Ici, c'est déjà l'opposition entre partisans de la coercition et de l'incitation qui se dessine, avant même le début de la navette parlementaire. Cette réflexion est poursuivie lors de l'entretien réalisé avec le représentant de la CCC que nous avons rencontré :

« Pour tenir l'objectif qui nous est fixé, qui est celui de la COP 21, d'ailleurs, de réduire d'au moins 40 % d'ici 2030 les émissions de gaz à effet de serre, il faut rénover 500 000 logements par an pendant dix ans. Donc pour atteindre l'objectif, il faut arriver à une obligation, parce que si on compte sur la bonne volonté des gens, ça ne marchera pas, parce qu'on parle d'argent, et puis aussi, chacun a une vie, donc ça prend du temps et il faut s'en occuper, et c'est pas forcément la priorité des ménages, quoi. Donc passons à une obligation et définissons un seuil. [...] A contrario, le gouvernement a préféré travailler sur les classes F et G, je crois, uniquement. »

(Mr. Franck, représentant du groupe de travail « Se loger » de la CCC)

Il est en effet exact de souligner que toutes les mesures coercitives adoptées dans le texte final de la loi climat concernent en priorité les passoires classées F et G, et non l'ensemble du parc de bâtiment ; et que ces mesures sont en effet plutôt incitatives, par rapport à l'obligation générale de rénovation proposée par la CCC. Cela explique dès lors le mécontentement des citoyens ayant participé à la convention, et la colère exprimée lors de l'entretien avec Mr. Franck. Celui-ci a été co-président de l'association « Les 150 » en charge du suivi de la retranscription dans la loi des propositions, mais regrette vivement l'absence de réelle implication possible des citoyens au cours de la navette parlementaire :

« L'association a aussi été créée pour ça, pour suivre le travail réalisé par le ministère de la Transition écologique, Barbara Pompili, et donc travailler avec des députés sur le futur projet de loi, essayer de leur faire passer les idées, de leur faire comprendre notre philosophie et le travail qu'on avait réalisé, essayer de comprendre aussi qu'est-ce qui était important et qui ne l'était pas pour eux, politiques, et ce qui pouvait l'être, forcément, pour la population française. Et là, on a été très mécontents parce que, non seulement, sans filtre, on l'a jamais vu arriver, et deuxièmement, il y a pas eu de travail

de suivi, on était simples spectateurs, c'est-à-dire qu'on assistait à des Zoom avec des parlementaires et le ministère de la Transition écologique, simplement en tant que spectateurs, à aucun moment on nous dit : qu'est-ce que vous en pensez, est-ce que vous pensez que c'est bien ? Il y a pas eu de travail en commun, en fait. On a juste vu nos mesures être détricotées Zoom après Zoom, voilà. Donc il y a eu un gros mécontentement. »

(Mr. Franck, représentant du groupe de travail « Se loger » de la CCC)

On peut également se poser la question de l'incidence de la CCC sur le travail des parlementaires, en termes de travail concret. Au fil des entretiens, les différents acteurs de la navette parlementaire, des collaborateurs à l'administratrice des Assemblées en passant par les conseillers au cabinet ministériel, tous affirment ne pas avoir modifié leur manière de travailler sur la loi par rapport aux autres textes auxquels ils ont été confrontés. Les auditions réalisées avec les représentants de la convention sont toutefois évoquées à plusieurs reprises, notamment par le collaborateur du rapporteur de la commission spéciale :

« Et on a travaillé avec la Convention citoyenne, on a fait pas mal de visios avec eux avant la loi, entre les deux, pour vraiment expliquer, parce que, malheureusement, la Convention citoyenne, c'est bien, il y a plein d'idées, mais entre les idées, la concrétisation des idées, c'est autre chose. Et il y avait des trucs qui étaient déjà soit pas faisables, ou qui allaient beaucoup trop loin. Franchement, notre parti, ça a plutôt bien marché. On a quasiment coché toutes les cases de ce que demandait la Convention citoyenne... Je sais plus trop ce qu'ils demandaient... Mais à part la rénovation obligatoire... »

(Mr. Gardon, collaborateur du député LREM rapporteur pour le titre V « Se loger »)

Il en ressort ainsi que les échanges ont été plutôt unilatéraux, tout comme en témoignait Mr. Franck, puisque les parlementaires ont surtout « expliqué » aux citoyens l'impossibilité de faire entrer dans la loi leurs mesures. Enfin, un autre point, abordé cette fois par le conseiller à la rénovation énergétique de la ministre Emmanuelle Wargon, concerne la légitimité qu'une proposition de la CCC reprise telle quelle par un parlementaire a pu conférer lors des débats en commission ou en séance publique :

« Le fait d'être plus ou moins proche d'une proposition de la convention citoyenne était un facteur de légitimité, pas un facteur absolu, c'est à relativiser, d'ailleurs, des parlementaires ont des appréciations variées de la légitimité de la convention citoyenne, et il y a d'autres facteurs de légitimité, mais quand on vous dit : cette proposition est reprise telle quelle de la convention citoyenne, pour le gouvernement, c'est une forme d'argument. »

(Mr. Faure, conseiller à la rénovation énergétique auprès de la ministre déléguée au logement)

Cet élément est intéressant car il semble instaurer une continuité entre l'ambition démocratique de la CCC et ses suites lors du processus parlementaire. Toutefois, il semblerait que cette incidence demeure plutôt à la marge, car à la lecture des comptes-rendus de débats parlementaires, cet argument se retrouve finalement assez rarement. On peut ainsi supposer qu'il n'existe pas, ou de manière marginale, de singularité liée à la CCC dans le parcours législatif de la loi Climat & Résilience et dans le travail parlementaire qui l'a entouré. Au-delà de la question de la transcription dans la loi de leurs propositions, c'est aussi cela que reprochent les participants à la convention, comme Mr. Franck, au gouvernement et au Parlement : le fait que la loi ait été présentée comme une inspiration directe des travaux de la convention n'a pas modifié le processus parlementaire habituel.

3.3 Un projet de loi initial largement retravaillé et détaillé

En ce qui concerne la rénovation énergétique, le projet de loi présenté par le gouvernement devant le Parlement en février 2021 présente trois volets, qui sont exposés assez clairement par le rapporteur du titre V, Mr. Nogal, lors de la première séance de la commission spéciale¹⁶. Tout d'abord, l'article 39 donne une assise législative aux étiquettes du DPE déjà inscrites dans la réforme par voie réglementaire, dans un double objectif de fiabilisation du DPE et d'une meilleure valorisation des enjeux environnement et climatiques qui concernent cet outil, notamment via une prise en compte des gaz à effet de serre émis. Dans un deuxième temps, le projet de loi se concentre sur la rénovation dans le cadre des copropriétés, en particulier avec l'article 40, qui prévoit la généralisation du DPE collectif d'ici 2024. Enfin, les articles 41 et 42 se veulent une nouvelle étape dans la lutte contre les passoires thermiques. Ils prévoient en effet le blocage de l'augmentation des loyers des passoires, ce qui était déjà présent dans la loi énergie-climat¹⁷, et à terme le classement comme logements indécents de tous les bâtiments classés F et G, et donc indirectement leur interdiction à la location.

Si l'on s'arrête un instant dans le déroulement des étapes du processus parlementaire pour s'intéresser aux différences entre ce projet de loi initial et le texte finalement voté, on peut noter quelques évolutions intéressantes concernant le sujet de la rénovation énergétique. Du point de vue climatique, la loi est finalement plus ambitieuse que ce qui avait été initialement envisagé : le calendrier du « décret décence » est avancé, l'audit énergétique est obligatoire pour les logements D et E et plus uniquement pour les F et les G, et surtout, on trouve désormais la définition d'une rénovation performante dans la loi (article 39 ter). D'autres changements moins importants sont à noter concernant précisément le DPE : un non-professionnel peut recevoir une amende jusqu'à 3000 euros s'il ne publie pas le DPE du logement qu'il cherche à vendre ou louer, et le gouvernement est autorisé à prendre des ordonnances pour harmoniser les classes du DPE et créer une police administrative contrôlant la construction et la rénovation.

¹⁶ Comptes rendus de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, volume 2, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 19 mars 2020.

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/csldcre/115b3995-tiii-v2_rapport-fond#_Toc256000002

¹⁷ Voir partie 3.1 concernant la législation déjà existante.

Enfin, il n'est pas inutile de prendre quelques mesures purement quantitatives de l'évolution de ce projet de loi initial. En général, même si les articles portant spécifiquement sur le DPE sont moins nombreux proportionnellement à l'ensemble du texte, on observe que le sujet de la rénovation énergétique en général a pris de l'ampleur et a une place plus importante dans le texte final que dans le projet initial, passant ainsi de 28 à 38% de l'ensemble du texte de loi. Cela correspond aux discours des enquêtés qui ont souligné que cette partie de la loi Climat n'était pas la plus conflictuelle, mais que les mesures qu'elle contient ont été très retravaillées et détaillées par rapport à un projet de loi qui avait le mérite d'être très lisible, mais qui ne détaillait pas assez certains points caractéristiques du sujet de la rénovation, notamment la définition d'une rénovation performante.

3.4 Un passage à l'Assemblée nationale marqué par de nombreux débats sur le DPE et les rénovations que celui-ci permet d'encourager

Le passage de la loi Climat à l'Assemblée nationale s'est déroulée en deux étapes majeures : l'étude du projet de loi par une commission spéciale créée pour l'occasion, où une première série d'amendements sont examinés et éventuellement adoptés, puis le passage en séance publique où tous les députés peuvent intervenir sur le texte. Ces étapes de la navette parlementaire se sont déroulées entre février et avril 2021¹⁸. Nous présenterons ici de manière conjointe les débats qui ont eu lieu dans ces deux arènes distinctes, car la majorité des problématiques abordées l'ont été à la fois en commission et en séance publique, les députés ayant échoué à faire accepter un amendement une première fois revenant souvent à la charge en séance publique. On peut également noter que de nombreuses clauses de revoyure en séance publique ont été décidées par le rapporteur du texte en commission, dans l'attente du rapport Sichel qui n'est paru que le 17 mars, alors que la commission était déjà bien avancée. Nous nous concentrerons ici sur la présentation des principaux points de débats qui ont émergé à propos du DPE et de la manière dont la loi peut s'en saisir comme d'un outil de la rénovation énergétique. Nous avons identifié six questions cruciales qui apparaissent à la fois dans les comptes rendus des séances et dans les discours de tous nos enquêtés :

1. Comment définir les critères que le DPE prend en compte dans ses calculs ?
2. Jusqu'à quel point peut-on donner une assise législative à la réforme du DPE en inscrivant dans la loi des seuils chiffrés ?
3. Quelle définition d'une rénovation performante peut-on donner ?
4. Faut-il se concentrer sur la suppression des passoires énergétiques, quitte à se contenter d'une rénovation par gestes, ou faut-il encourager directement des rénovations globales plus ambitieuses pour tous les bâtiments ?
5. L'interdiction de louer une passoire énergétique est-elle suffisante, compte tenu du fait qu'elle ne concerne finalement qu'un tiers des logements classés F et G ?
6. Et enfin, le classement des passoires comme logement indécents est-il vraiment équivalent à une interdiction à la location ?

¹⁸ Voir la chronologie du processus parlementaire en 3.3.

3.4.1. Quels critères de définition du DPE ?

Ainsi, un des premiers points de débat qui a rapidement émergé lors des discussions entre parlementaires au sujet de la rénovation énergétique concerne la définition du DPE, ou plus précisément les critères potentiellement intégrables au sein du DPE. Des propositions très diverses ont été faites par des députés de l'opposition à ce sujet pour prendre en considération l'insonorisation du logement, le stationnement des vélos rendus plus ou moins facile au sein d'une copropriété, ou encore l'utilisation de matériaux biosourcés lors de la construction du bâtiment. Tous ces critères visaient à rendre compte d'une manière ou d'une autre de l'impact environnemental du bâtiment, du mode de vie plus ou moins polluant que celui-ci impose à ses habitants, ou encore du confort de vie qu'il permet. L'ajout de ces divers critères a été systématiquement refusé par la majorité. D'après le rapporteur, les deux critères principaux qui structurent le DPE, c'est-à-dire la mesure des kilowattheures dépensés et la mesure du gaz à effet de serre rejeté dans l'atmosphère, se suffisent à eux-mêmes et offrent un tout qui permet de mesurer l'efficacité énergétique d'un logement, c'est-à-dire son impact environnemental et son coût en termes de factures énergétiques. Dans une optique de simplicité et de cohérence de l'outil qu'est le DPE, qui doit demeurer rapide et peu coûteux à exécuter, contrairement à l'audit énergétique, aucun nouveau critère n'a donc été retenu dans cette définition du DPE par rapport à la définition qui en est donnée dans la réforme réglementaire.

« On voulait pas non plus faire un DPE qui soit un audit, où il faut faire 40 000 trucs, et le DPE, il va coûter 2 000 euros, quoi. Donc l'idée, c'était de garder un outil assez simple, mais efficace, qui montre vraiment ce que vaut environnementalement parlant le logement, sans non plus rentrer dans une liste à la Prévert, où on a 3 000 critères. »

(Mr. Gardon, collaborateur du député LREM rapporteur pour le titre V « Se loger »)

3.4.2. Quel découpage de la performance, quels seuils des étiquettes ?

Dans un deuxième temps, les députés sont également plusieurs fois revenus sur la question des seuils chiffrés du DPE et de leur inscription dans la loi. La limite entre domaines réglementaire et législatif était ici ténue, et bien que le Conseil d'Etat ait déjà rendu un avis où il rappelait cette distinction et décourageait l'inscription dans la loi de seuils concernant le DPE, le débat est toutefois apparu à de multiples reprises. Jusqu'où l'assise législative que la loi Climat entendait apporter à la réforme réglementaire déjà en cours devrait-elle porter ? On peut noter un amendement intéressant déposé par une députée de la majorité LREM très investie sur le sujet de la rénovation énergétique, Marjolaine Meynier-Millefert. Cet amendement proposait

non pas d'inscrire les seuils eux-mêmes dans la loi, mais d'inscrire un principe de non-retour en arrière des seuils. Ainsi, il ne serait pas possible dans le futur pour un gouvernement de rabaisser l'ambition climatique du DPE par un simple décret. La députée défend ainsi l'amendement en question¹⁹ :

« Cet amendement est complémentaire de celui qui visait à inscrire dans la loi les seuils relatifs au DPE, tout en étant plus subtil. Les caractéristiques techniques du DPE pourraient en effet faire l'objet d'un travail de révision par voie réglementaire, mais sous réserve de l'application d'une logique de non-régression climatique. Ce qui m'angoisse, c'est qu'on puisse changer les seuils du DPE et modifier cet outil de suivi très important alors qu'il sera, en quelque sorte, le thermomètre de la rénovation énergétique. L'éventuelle révision à la baisse des seuils pourrait aboutir à ce que des passoires thermiques ne soient plus considérées comme telles. L'idée est de pouvoir modifier, au niveau réglementaire, les caractéristiques du DPE si et seulement si c'est de façon mieux-disante, sans retour en arrière possible, de sorte que demain, par exemple, les seuils carbone ou les seuils de performance énergétique ne puissent être abaissés. »

Cet amendement a été refusé, bien que Marjolaine Meynier-Millefert fasse partie de la majorité LREM. Ses propositions, souvent en léger décalage et plus contraignantes pour les propriétaires, ont ainsi souvent été mises de côté par le rapporteur et la ministre, défavorables à des amendements jugés trop éloignés de l'esprit du texte. Cette proposition demeure intéressante en ce qu'elle est un très bon exemple de la frontière floue qui existe, en particulier en ce qui concerne la réforme du DPE, entre pouvoir réglementaire et législatif²⁰.

3.4.3. Faut-il définir la rénovation performante et comment ?

La troisième question qui a fait sérieusement débat, en commission comme en séance publique, est celle de la définition d'une rénovation performante. La plupart des enquêtés ont insisté sur leur surprise face à cet élément de débat inattendu : le projet de loi initial ne comprenait même pas de définition. Les médias n'ont pas manqué de relever ce point très central dans l'avancée du processus parlementaire et d'insister sur le manque d'ambition de la définition proposée par la majorité, aux dires de l'opposition²¹ :

¹⁹ Compte rendu de la première séance publique à l'Assemblée nationale du lundi 12 avril 2021, <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2020-2021/premiere-seance-du-lundi-12-avril-2021>

²⁰ Voir partie 5.2 pour un développement sur cette question.

²¹ « Projet de loi climat : un passage en commission marqué par des reculs et quelques timides avancées ». Rémi Barroux, Audrey Garric et Mathilde Gérard, *Le Monde*, 19 mars 2021.

« Les députés ont également reculé sur l'un des dossiers du projet de loi au plus fort impact pour les émissions de gaz à effet de serre. L'enjeu était d'inscrire dans la loi une définition des rénovations thermiques performantes, qu'il s'agit de multiplier. La commission spéciale a conditionné de telles rénovations à l'atteinte des classes A, B, C voire D du diagnostic de performance énergétique (DPE) et au saut de deux classes énergétiques, ce qui est beaucoup moins restrictif que l'atteinte d'un niveau « bâtiment basse consommation » (classes A et B), qui est l'objectif pour l'ensemble du parc en 2050. *« On va flécher des fonds publics vers des rénovations en réalité peu ou moyennement performantes, ce qui nous met dans une impasse et nous empêchera d'atteindre nos objectifs »*, dénonce Etienne Charbit, du CLER-Réseau pour la transition énergétique. »

Comme on peut le voir dans cet article, les associations et les réseaux pour la transition énergétique ont été très impliqués sur ce point du débat. Plusieurs amendements ont été transmis aux députés par des acteurs extérieurs qui souhaitaient une définition plus stricte de la rénovation performante. Le fait que des lobbys divers interviennent de cette façon n'est absolument pas une exception – la Fondation Abbé Pierre, par exemple, a transmis de nombreuses propositions d'amendements aux parlementaires sur toute la partie du texte concernant le logement. Il semble ici que cela soit particulièrement prégnant, la majorité parlementaire s'agaçant parfois à demi-mot de cette « controverse » inattendue.

« Après, au sein de la partie rénovation, oui, on peut dire qu'il y a eu une partie du débat assez importante qui s'est concentrée sur la définition de la rénovation performante, y compris, je pense à notre analyse, parce que certains acteurs extérieurs, notamment des associations environnementales, mais pas uniquement, en faisaient un point de controverse. »

(Mr. Faure, conseiller à la rénovation énergétique auprès de la ministre déléguée au logement)

La députée LREM Marjolaine-Meynier-Millefert, déjà évoquée plus haut dans cette partie du rapport, a quant à elle, plutôt que de chercher à transformer la définition proposée par la majorité, souhaité faire entrer dans la loi une autre définition, celle d'une rénovation complète, qui serait une rénovation réalisée en moins de 12 mois et qui permettrait l'atteinte de la classe B, et non uniquement la classe C, comme cela était envisagé pour une rénovation performante à cette étape du texte. Cette définition alternative a été votée en séance publique,

https://www.lemonde.fr/planete/article/2021/03/19/projet-de-loi-climat-un-passage-en-commission-marque-par-des-reculs-et-quelques-timides-avancees_6073776_3244.html

mais supprimée ensuite lors du passage du texte devant la commission mixte paritaire, face à un député rapporteur peu enthousiaste :

« Et on s'est fait battre en séance publique sur une définition qu'elle avait déposée par voie d'amendement. « Une rénovation performante et globale », c'était une définition dithyrambique, pour la classe A et B... Enfin, on avait déjà « une rénovation performante », qu'est-ce qu'une « rénovation globale » ? Et là, elle avait une nouvelle définition, je crois que c'est ça, « rénovation performante et complète », un truc comme ça, qui n'a pas passé la navette parlementaire, qui est restée à l'Assemblée, adoptée en séance publique, retour au Sénat, ça a été supprimé, et on l'a pas du tout remis, d'ailleurs, le gouvernement n'en voulait pas... »

(Mr. Gardon, collaborateur du député LREM rapporteur pour le titre V « Se loger »)

Ainsi, la définition d'une rénovation complète n'a pas été retenue, et celle d'une rénovation performante a plutôt été réhaussée, puisqu'il s'agit dans le texte final d'atteindre la classe B, sauf exception architecturale ou financière qui limite la rénovation à l'atteinte de la classe C.

3.4.4. Rénovation globale ou rénovation par gestes ?

Ce point de discorde entre majorité et opposition, et au sein de la majorité elle-même, nous amène à poser une autre question très liée à celle que nous venons d'aborder : faut-il se concentrer sur la sortie des passoires énergétiques dans un premier temps, ou étendre directement le champ d'action à tous les logements, y compris ceux classés C, D ou E ? Les députés écologistes comme Delphine Batho ont été très investis sur cette question, pointant du doigt le fait que repousser à plus tard la rénovation de l'ensemble du parc pour se concentrer sur l'urgence des logements les plus mal notés était une stratégie dangereuse au vu des objectifs climatiques nationaux. Même si la ministre Emmanuelle Wargon dit ne pas vouloir « opposer » la rénovation globale à la rénovation par gestes, on voit ici se dessiner un débat qui était déjà très présent lors des précédentes lois sur la rénovation énergétique.

« Moi, quand je suis arrivée, le gros sujet de la rénovation énergétique, c'était par gestes ou globale. Tout le monde devait avoir une position sur le sujet. Après, ça s'est un peu arrêté parce qu'on s'est rendu compte qu'il y avait d'autres sujets peut-être plus importants, et c'est vrai que c'est revenu un peu à ce moment-là. Pour moi, on ne peut pas faire un choix entre l'un ou l'autre, parce que tu pourras jamais emmener tout le monde d'un coup de G à A. Mais en même temps, si tu dis à tout le monde : E, ça va très bien, on avancera jamais assez vite. Donc je pense qu'il faut viser les publics et adapter les propositions. »

(Mme Sabatier, collaboratrice d'une députée LREM)

3.4.5. Quel objectif des rénovations ? Atteindre le haut du classement ou sortir du bas ?

Cette vision de compromis n'est pas celle qui prévaut au ministère, où il est clair que l'urgence est d'abord l'élimination des passoires, sans viser à tout prix les classes A ou B :

« Et après, il y a une question en soi qui est : dans cette trajectoire, est-ce que le but final c'est que le parc soit A ou B ? Et nous, notre réponse est non, et ça a été clairement la réponse de la ministre au banc. Alors, c'est pas un non catégorique, on s'en fout, c'est de dire : non, dans la vision finale du parc compatible avec la neutralité carbone en 2050, il y aura une part non négligeable de logements qui pourront être classés C. Et à titre plus résiduel, des logements classés D ou E. Alors l'idée, c'est qu'il y ait plus de passoires, mais en vrai, il y en aura toujours, ça dépend combien on compte... Je veux dire, s'il y a 10 passoires en France en 2050, c'est comme s'il y en avait zéro... Tout est question de quantité. Et parce que tout est question de quantité, faire que tout le monde doit arriver à un absolu nous semble pas pragmatique, et nous semble d'ailleurs pas fidèle aux modélisations qu'on est capables de faire. »

(Mr. Faure, conseiller à la rénovation énergétique auprès de la ministre déléguée au logement)

Le ministère ayant *in fine* une forte influence sur le vote de la majorité, cette vision présentée par Mr. Faure a plutôt été retenue dans la version finale du texte, qui concentre plutôt ses interdictions sur les logements classés F et G, considérés comme des passoires, et éventuellement les logements classés E. Ces interdictions sont d'ailleurs elles-mêmes contestées lors des réunions de la commission comme en séance publique, ce qui nous amène à nos deux derniers points de débat évoqués ici, qui portent plutôt sur les articles 41 et 42 du projet de loi.

3.4.6. L'interdiction de location des passoires suffira-t-elle à les éliminer du parc ?

En effet, ces deux articles de loi se proposent dans un premier temps d'empêcher l'augmentation des loyers des locations considérées comme des passoires, puis d'empêcher complètement leur mise en location. Ces deux articles comportent un point commun : non seulement ils ne portent que sur les passoires, mais encore sur les passoires mises en location, qui ne représentent qu'un tiers des habitations de ce type, les deux autres tiers étant habitées par des propriétaires occupants. Une majorité de propriétaires de passoires ne seront donc pas impactés par le vote de la loi Climat et n'auront aucune incitation à entreprendre des travaux de rénovation. L'opposition a ainsi déposé plusieurs amendements visant à élargir le champ d'action de la loi aux propriétaires occupants. Cette démarche n'est pas sans poser des questions de justice sociale, puisqu'on pouvait jusqu'ici supposer qu'un propriétaire qui loue une

propriété et en habite une autre sera suffisamment fortuné pour financer une rénovation, ce qui n'est pas le cas d'un propriétaire occupant, qui n'en a pas nécessairement les moyens. Ce problème est bien résumé par l'intervention de Mme Claire Bordenave, rapporteuse de l'avis du CESE sur le projet de loi, lors de son audition par la commission spéciale²² :

« Il n'y a pas d'obligation de rénovation des logements dans le projet de loi, seulement une limitation de la mise en location des logements les plus déperditifs. On ne s'attaque donc aux quelque 5 millions de logements les plus énergivores, ceux qu'on appelle les passoires thermiques, que sous l'angle de la location – ce qui ne concerne qu'un tiers du parc, selon l'étude d'impact, les deux autres tiers étant occupés par des propriétaires souvent modestes. La question, récurrente, de la façon de rendre acceptable le reste à charge pour les occupants modestes n'est pas abordée dans le texte. C'est pourtant un enjeu majeur et qui permet de concilier la réduction des émissions de CO₂ et la justice sociale, puisque la résorption des passoires thermiques serait une avancée énorme dans les deux domaines – ce sont vraiment des investissements sans regrets. »

Une fois encore, le son de cloche est très différent de la part du ministère et du rapporteur sur le projet de loi. Leurs arguments tiennent en deux points : premièrement, comme évoqué précédemment, il est plus difficile de pénaliser des propriétaires occupants aux revenus potentiellement modestes que des loueurs ; deuxièmement, ces mesures affecteront tous les propriétaires de passoires, qui verront la valeur de leur bien à la vente et à la location décroître quoiqu'il arrive, même si celui-ci n'est pas sur le marché de la location actuellement. La ministre Emmanuelle Wargon détaille ainsi la position du gouvernement à ce sujet lors de son audition par la commission spéciale²³ :

« La Convention citoyenne envisageait d'infliger une sanction aux propriétaires occupants. Ce mécanisme ne me paraît pas adapté : une telle sanction, fût-elle symbolique, serait extrêmement mal perçue, car les personnes visées sont les premières à souffrir du fait de vivre dans une passoire thermique, et si elles ne font pas de travaux, c'est en général parce qu'elles ne sont pas suffisamment aidées et accompagnées. [...] Nous avons donc choisi d'établir une différence

²² Compte-rendu n°4 de la séance du jeudi 18 février 2021 de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi.

<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opendata/CRCANR5L15S2021PO780850N004.html>

²³ Compte rendu de la séance du lundi 1^{er} mars 2021 de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi.

<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opendata/CRCANR5L15S2021PO780850N010.html>

entre les propriétaires bailleurs et les propriétaires occupants. Louer un logement est un geste commercial et économique, et c'est le locataire, pas le propriétaire bailleur, qui souffre du fait que le logement est une passoire. »

Ce qui est aussi une position défendue par le collaborateur du député rapporteur :

« Pour les propriétaires occupants, comme ça, vraiment, la clé, c'est la valeur du bien, en fait. C'est là-dessus qu'on peut influencer sans porter atteinte au droit de propriété, sans obliger les propriétaires occupants à le faire, mais en mettant une mesure incitative énorme... »

(Mr. Gardon, collaborateur du député LREM rapporteur pour le titre V « Se loger »)

Enfin, l'un des derniers points de débat, et non des moindres, de ce passage à l'Assemblée nationale concerne la décision de n'interdire qu'indirectement la location des passoires énergétiques, en faisant basculer celles-ci dans le champ des logements indécents, procédé souvent désigné sous le terme de « décret décence ». Théoriquement, puisque la loi oblige le propriétaire à fournir un logement décent à son locataire, cela interdit en effet la location d'une passoire. Néanmoins, il faut pour cela supposer que dans les cas où cette interdiction ne serait pas respectée, les locataires, informés de leurs droits, décideraient d'attaquer en justice leur propriétaire pour le contraindre à rénover le logement. Cela paraît improbable dans une majorité de cas, surtout là où le marché locatif est très tendu et où les locataires ne souhaiteront pas engager du temps et de l'argent pour mener à bien cette procédure, avec un risque de perdre leur logement. Le député François Pupponi (Modem) est ainsi parmi les plus véhéments sur la question lors d'une séance publique à l'Assemblée²⁴ :

« Pensez-vous qu'une personne en situation irrégulière, qui n'a pas de bail pour la chambre qu'elle loue 800 euros par mois pour loger sa famille, va aller porter plainte ? Elle ne peut évidemment pas le faire sans être mise dehors physiquement par le propriétaire. [...] Vous avez raison de vouloir interdire, madame la ministre déléguée, mais il faudra faire respecter l'interdiction dans notre pays. Tant que l'interdiction passera par une décision judiciaire, elle sera inefficace car les services de l'État et les magistrats n'ont ni le temps ni les moyens d'aller faire les vérifications nécessaires. »

²⁴ Compte-rendu de la 2^e séance du lundi 12 avril 2021 de l'Assemblée nationale, <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2020-2021/deuxieme-seance-du-lundi-12-avril-2021.pdf>

Ce sujet de discorde, sûrement un des plus conflictuels sur les articles de loi concernant le DPE, n'a d'ailleurs pas échappé à la presse lors du passage en séance publique de la loi Climat, où les députés de l'opposition ont beaucoup critiqué ce « décret décence »²⁵ :

« Une « *interdiction en trompe-l'œil* », a dénoncé Vincent Descœur (Les Républicains, Cantal), tandis que Guillaume Garot (Parti socialiste, Mayenne) fustigeait une « *forme de duperie* ». « *Pensez-vous que quelqu'un qui croupit dans son logement insalubre va se tourner vers un juge ? Cela n'arrive jamais* », a lancé le socialiste. « *Les marchands de sommeil ont encore de beaux jours devant eux* », a abondé François Pupponi (MoDem, Val-d'Oise), évoquant les personnes en situation irrégulière qui ne se retourneront pas contre leur propriétaire. Tous les amendements pour « *interdire clairement la location des passoires thermiques* », comme celui de Loïc Prud'homme (La France insoumise, Gironde), ont été rejetés. »

Les députés de l'opposition ne sont pas les seuls à demeurer sceptiques sur cette manière de mettre en place l'interdiction. Le représentant de la Convention citoyenne pour le climat interrogé est lui aussi très critique face à cette interdiction en demi-teinte :

« Effectivement, ces logements seront toujours loués, et c'est le locataire qui a la possibilité d'engager une action, ce qu'il ne fera jamais, en fait, parce que le locataire... Enfin, en général, c'est pour une période transitoire, il a le projet d'acheter, donc il se fout de savoir si le propriétaire bailleur est dans les clous ou pas, c'est pas son truc. Et donc il peut râler par rapport à ces factures d'électricité et à ses charges, mais ça s'arrête là. Je suis pas persuadé qu'il y ait des procédures qui soient engagées. »

(Mr. Franck, représentant du groupe de travail « Se loger » de la CCC)

La chargée de mission au département des Affaires publiques d'EDF, qui a elle aussi suivi de près tout le processus parlementaire, s'étonne de cette proposition :

« Mais moi, je m'interroge sur l'efficacité de la mesure, parce que je vois mal effectivement... Si on prend l'exemple des locataires, comme vous le disiez, se retourner contre leur propriétaire en disant : « Vous n'avez pas fait les travaux, normalement, c'est interdit de louer », commencer à prendre un avocat, enfin, on sait que jamais cela ne se passerait comme cela dans la vraie vie... »

²⁵ « Les passoires thermiques, sujet crucial de la loi climat à l'Assemblée nationale ». Audrey Garric, *Le Monde*, 13 avril 2021.

https://www.lemonde.fr/planete/article/2021/04/13/loi-climat-l-assemblee-nationale-s-attaque-a-l-enjeu-majeur-des-passoires-thermiques_6076553_3244.html

(Mme Schneider, chargée de mission à la Direction des Affaires Publiques d'EDF)

Que répondent à cette critique les partisans de cette manière de légiférer, que ce soit du côté du ministère comme du rapporteur du projet de loi ? Leurs arguments sont les suivants : informer l'ensemble de la chaîne du marché locatif permettra de faire disparaître les passoires, et l'argument du manque d'efficacité énergétique pourra venir s'ajouter à d'autres contentieux déjà en cours entre le propriétaire et le locataire :

« Tout est question de comment vous informez les propriétaires, les agents immobiliers, les locataires, les notaires... Parce qu'une fois que l'interdiction pour la décence est présente, il suffit de la diffuser. Et d'en contrôler en quelque sorte l'effectivité. On a un bon exemple : les logements inférieurs à 9m² en loi Carrez, on n'a pas le droit de les louer, c'est indécent. De fait, vous n'en trouvez plus sur le marché... Et pourtant, c'est la décence, donc c'est le même mécanisme civil, on pourrait dire. Pourquoi ? Parce que les gens le savent. Quand on dit les gens, c'est toute la chaîne, donc ça suffit. »

(Mr. Faure, conseiller à la rénovation énergétique auprès de la ministre déléguée au logement)

« Je pense, honnêtement, dans la pratique, que ce dispositif de décence va déjà être très incitatif, plutôt que coercitif. Et si jamais ça doit être coercitif, il viendra en appui d'un contentieux entre le locataire et le propriétaire, c'est-à-dire qu'il y aura déjà un contentieux existant, et ils vont soulever à ce moment-là du contentieux existant... »

(Mr. Gardon, collaborateur du député LREM rapporteur pour le titre V « Se loger »)

Ainsi, on peut assister lors de ce passage du texte en commission spéciale puis en séance publique à l'Assemblée nationale à une suite de débats portant plus ou moins directement sur le DPE, mais qui le placent toujours comme un outil central des politiques publiques, la députée Marjolaine Meynier-Millefert allant jusqu'à le qualifier de « thermomètre de la rénovation énergétique » dans son argumentation. Les réponses apportées par les députés à ces divers points de débats sont à leur tour discutées et parfois remodelées par leurs homologues au Sénat, lors de l'étape suivante du processus parlementaire.

3.5 Une majorité sénatoriale, mais également une opposition de gauche, favorables à davantage de mesures incitatives

Le passage du texte de la loi Climat en commission et en séance publique au Sénat est la deuxième étape majeure de son processus parlementaire, après la révision effectuée par l'Assemblée nationale. Contrairement à l'Assemblée, où il a rapidement été décidé d'organiser une commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi, la répartition entre commissions permanentes a été plus conflictuelle au sein du Sénat, où la majorité de droite (LR) avait la charge de se répartir le texte. En effet, c'est la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable qui a pris en charge le dossier sur le fond, mais un certain nombre de chapitres ont été délégués à d'autres commissions, notamment celui concernant la rénovation énergétique, qui a été pris en charge par la commission des affaires économiques. L'entretien réalisé auprès d'une collaboratrice du groupe des sénateurs socialistes a permis d'éclairer cette question :

« Alors, ça, ça a été très conflictuel, entre les commissions, et au sein de la droite. En fait, effectivement, il y a deux commissions. Donc au départ, très vite, on a su, c'était sûr, que c'était la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable qui aurait la saisine principale du texte au fond. [...] Mais comme effectivement il y avait des sujets de logement et d'urbanisme, un petit peu d'énergie aussi, il a fallu se mettre d'accord sur un périmètre. Et les commissions... Alors, nous, on n'a pas été associés à ça, parce que c'est la droite qui a la majorité sénatoriale qui a la main, donc ils ont réglé leurs problèmes, mais on sait que ça a été très compliqué. [...] Alors après, la commission des affaires éco et du développement durable, c'est toujours compliqué, parce que, en fait, il y a... Bon, moi, j'ai jamais connu ça, je suis arrivée en 2012 au Sénat, mais peu de temps avant que j'arrive, il y avait qu'une seule commission²⁶. Et on a fait la scission. Et du coup, il y a beaucoup de sujets qui sont entre les deux. Et puis il a fallu que l'aménagement du territoire et le développement durable s'affirme, parce qu'il y avait un prisme très éco qui avait été pris depuis plusieurs années, et quand ils ont voulu venir... Même, par exemple, pour nous, c'est déjà un peu plus facile, mais pour la droite, développement durable, venir à l'encontre des intérêts économiques... [...] Donc je pense qu'il y a eu des conflits, et puis des sujets qu'on a saucissonnés. »

²⁶ Après la loi de modernisation des institutions de la République en 2008, deux commissions sont apparues au Sénat, celle de l'aménagement du territoire et du développement durable, et celle des Affaires européennes, car le nombre de commissions dans chaque assemblée est passé de six à huit dans la loi. Fin 2011, une scission a donc été faite entre l'ancienne "commission de l'économie" qui devient la "commission des affaires économiques", et la nouvelle commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Voir ici à propos de la modification du règlement qui instaure cette scission : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr11-139.html>. Et ici à propos des commissions permanentes du Sénat en général : <https://www.senat.fr/role/fiche/comperm.html>

(Mme Marjerie, collaboratrice du groupe socialiste au Sénat au sein de la Commission des affaires économiques)

C'est donc finalement la commission des affaires économiques qui a pris en charge les articles de loi concernant le DPE, et ce sont ses rapports et ses comptes rendus de réunions qui permettent d'aborder les débats propres à l'arène parlementaire qu'est le Sénat. Un autre point important nécessaire à la compréhension du déroulement des débats tient à la décomposition de la représentation politique au sein du Sénat, et des convergences trouvées sur le sujet de la rénovation énergétique. En effet, et cela est relativement lisible à la lecture des comptes-rendus des séances en commission et en séance publique, il se trouve qu'une forme d'alliance des partis à la gauche (socialistes et écologistes) et à la droite (LR) du parti présidentiel (LREM) semble s'être nouée de manière informelle sur ce sujet et plus largement autour de la thématique du logement. Dominique Estrosi-Sassone, sénatrice LR rapporteur sur le chapitre de la rénovation énergétique, est en effet une figure de proue au sein du Sénat sur la thématique du logement et est bien connue de tous les groupes parlementaires, y compris dans l'opposition de gauche et écologistes, où ses positions semblent davantage appréciées que les projets de loi présentés par LREM. Cette observation est confirmée par les propos de Mme Marjerie :

« Et puis, par exemple, sur la question du logement, je peux vous dire qu'on est perdus, parce qu'on a le rapporteur, Mme Estrosi Sassone, de droite, LR, sur la plupart des sujets, on est totalement en phase avec elle, quoi. Donc là, par exemple, depuis cinq ans, la politique du gouvernement en matière de logement ne nous convient pas du tout, mais elle ne convient pas du tout aussi à d'autres, du coup, on a trouvé un front commun, qui a fait qu'on a travaillé de façon assez étonnante... »

(Mme Marjerie, collaboratrice du groupe socialiste au Sénat au sein de la Commission des affaires économiques)

Cette alliance inhabituelle en France de la droite et de la gauche de l'échiquier politique donne lieu à des débats peut-être moins cloisonnés que ceux qui ont eu lieu à l'Assemblée, où l'opposition était plus frontale. De plus, il ne faut pas oublier que la majorité LR au Sénat est évidemment bien plus encline à proposer et à adopter des amendements qui vont dans un sens nettement divergent de celui du projet de loi, contrairement à la majorité LREM à l'Assemblée. Cela est par exemple visible au sujet de la définition de la rénovation performante, à propos de laquelle la majorité sénatoriale a apporté d'importantes corrections.

Les débats au Sénat ont largement porté d'une part, sur la question déjà évoquée du choix à réaliser entre élimination prioritaire des passoires et rénovation de tous les bâtiments ;

et d'autre part, de manière encore plus marquée qu'à l'Assemblée, sur l'opposition entre partisans d'une loi coercitive et défenseurs d'un texte uniquement incitatif. D'autres thématiques déjà abordées au cours des débats à l'Assemblée ont également émergé ; nous avons jugé qu'il serait redondant de redéployer ici des argumentaires relativement similaires à ceux exposés précédemment dans ce rapport²⁷.

D'après Mme Estrosi Sassone, l'opposition entre rénovation par gestes et rénovation globale, qui se rapproche de la distinction établie entre la stratégie d'une sortie rapide des passoires et celle prévoyant des rénovations vers les classes A et B pour tous les bâtiments, est une fausse contradiction. La sénatrice propose ainsi de continuer à encourager la rénovation par gestes, tout en augmentant les exigences en termes de résultat final, par exemple en éliminant les logements classés C des logements considérés comme rénovés de manière performante. Cette prise de position est pourtant inefficace d'après le citoyen de la CCC que nous avons interrogé, qui, lorsque nous évoquons les choix établis par les parlementaires, insiste sur le manque de cohérence d'un projet de rénovation par paliers qui viserait à aboutir à une rénovation globale :

« Et on a dit : non, nous, on oblige à tout, tout de suite. C'est pas compliqué, c'est rénovation globale. Il nous a été fait la démonstration par les professionnels comme quoi il était plus pertinent, efficace et moins cher de tout rénover en une fois que de travailler sur plusieurs années, à rénover d'abord ses fenêtres, ensuite son chauffage, ensuite ses combles, et après sa cave, où là, on s'apercevait que, finalement, il y avait des distorsions, les choses n'allaient pas correctement, et il était préférable de réfléchir en une fois, sur la totalité. Le budget est plus important, et forcément les aides allaient être plus importantes, c'est peut-être ce qui a fait peur au gouvernement aussi, puisqu'on parlait quand même d'un milliard par an à dépenser. »

(Mr. Franck, représentant du groupe de travail « Se loger » de la CCC)

La vision portée par le parti LR, favorable à la rénovation par gestes, trouve finalement une certaine cohérence avec celle du groupe socialiste, mais pour des raisons différentes : ces derniers insistent sur les difficultés financières que peut rencontrer un ménage qui doit réaliser une rénovation en une seule étape. Comme évoqué précédemment, les opinions exprimées en séance à droite et à gauche de l'hémicycle se rejoignent ainsi ici. La collaboratrice du groupe

²⁷ Voir partie 4.4 au sujet des débats à l'Assemblée nationale.

socialiste que nous avons interrogée apporte ainsi une vision plus sociale de la question, en accord avec les valeurs portées par son groupe parlementaire. Elle explique ainsi :

« Il y avait le concept de rénovation globale, pareil, on a beaucoup évolué là-dessus. Au début, on était pas pour, parce qu'on disait : finalement, on va faire peur aux gens, quoi. « Ah non, la chaudière, ça va pas le faire, il faut 40 000 euros de travaux... » [...] Et nous, on avait été un peu effrayés. Comment on peut imposer... Je veux dire, on va faire peur à tout le monde, les gens vont pas pouvoir. Et justement, on avait beaucoup évoqué la notion que vous évoquiez tout à l'heure sur les propriétaires occupants, on s'était dit : le petit propriétaire occupant, les personnes âgées, comment ils vont pouvoir... Quand je dis petit, c'est à petit revenu, quoi... Si vous leur dites... Ils ont que leur bien, ils ont que leur maison et leur petite retraite. Si vous leur dites 40 000 euros... »

(Mme Marjerie, collaboratrice du groupe socialiste au Sénat au sein de la Commission des affaires économiques)

Cependant, cette même collaboratrice explique ensuite être revenue sur cette question, en soulignant que l'amendement proposant d'étaler dans le temps les paiements liés à la rénovation énergétique a été déposé en commission mais pas en séance publique. En effet, non seulement cela n'est pas efficace et fait à terme perdre de l'argent aux propriétaires, mais c'est aussi encourager des rénovations qui ne seront potentiellement pas menées jusqu'à leur terme et qui n'auront finalement qu'un faible impact climatique :

« Il y a le confort du locataire, mais il y a aussi l'impact sur le climat. Le Haut Conseil pour le climat, je m'en rappelle très bien... La dame, je sais plus comment elle s'appelle, la grande cheffe du Haut Conseil pour le climat, la Canadienne, qui a un accent, [Corinne Le Querré] qui nous avait dit : « Non mais aujourd'hui, ce qu'on fait, c'est du pipi du chat, pour le climat. » Alors, c'est toujours bien pour le confort des gens, mais pour le climat, c'est zéro. [...] Elle nous avait dit, c'est simple, je crois qu'on était à moins de 5 % du taux de rénovation qui avait un impact sur le climat. Parce qu'il faut reconnaître que notre prisme... C'est le prisme socialiste, mais c'était : comment vont faire les gens, comment on va les aider, comment vont faire les populations les plus défavorisées. [...] Donc on s'est beaucoup focalisés là-dessus, et j'avoue qu'on avait un peu oublié... quand même, le point de départ de tout ça, il y a la précarité énergétique, évidemment, tout ça est lié, mais il y a quand même : c'est quoi l'incidence sur le climat ? »

(Mme Marjerie, collaboratrice du groupe socialiste au Sénat au sein de la Commission des affaires économiques)

Encore une fois, la question de la rénovation globale et de la rénovation par gestes a ainsi, malgré les dires de Mme Estrosi Sassone, fait débat au sein des rangs des parlementaires, comme cela avait été le cas à l'Assemblée. De manière encore plus marquée que dans l'autre chambre du Parlement, le Sénat a aussi vu des divisions s'installer autour de la question des obligations à la rénovation. Peu partisane des mesures coercitives, la majorité de droite a ainsi opté pour l'établissement d'une série d'articles à la portée nettement incitative, en limitant au maximum les obligations strictes. C'est ainsi qu'ont été votés des mesures telles que la baisse de la TVA sur les travaux de rénovation énergétique, la possibilité légale de donner congé à ses locataires pendant la réalisation de travaux, ou encore, amendement particulièrement critiqué à gauche cette fois, la suppression de l'encadrement des loyers pour les passoires énergétiques ayant connu une rénovation performante. Tous ces articles ont disparu à la suite du passage du texte en commission mixte paritaire, mais témoignent d'une volonté non négligeable de la part de la majorité sénatoriale d'encourager la rénovation en s'appuyant sur la carotte plutôt que sur le bâton, et en avantageant sur tous les points les propriétaires dans le cadre des rapports locatifs. Notre enquêtée au Sénat, Mme Marjerie, réagit d'ailleurs à ces mesures incitatives, cette fois dans une franche opposition à la politique menée par la majorité LR :

« Nous, on saute au plafond, parce qu'on dit : en gros, c'est le locataire qui va supporter la charge des travaux, au final, puisque, après, open bar sur les loyers... Voilà. Et la droite, elle pense efficacité, si vous voulez continuer comme ça, si vous voulez que les propriétaires ne louent plus leur logement, parce que, de toute façon, eux ils ont rien à y gagner, parce que non seulement ils peuvent pas mettre les loyers qui veulent, et en plus, maintenant, on leur dit qu'il faut faire des travaux, au bout d'un moment, ils vont vous dire : écoutez, moi, je garde mon logement, il y aura personne dedans.. »

(Mme Marjerie, collaboratrice du groupe socialiste au Sénat au sein de la Commission des affaires économiques)

Encore une fois, à gauche, ce sont aussi des raisons de justice sociale qui sont évoquées par l'enquêtée pour justifier la réticence à proposer des interdictions fortes concernant la rénovation énergétique. La crise du logement, notamment dans certaines zones tendues, n'encourage pas les sénateurs socialistes à soutenir le volet coercitif de la loi :

« Au départ, on était pas emballés par l'interdiction... En fait, traditionnellement, on a jamais vraiment poussé pour aller jusqu'à l'interdiction de la mise en location, pour une raison simple, on s'est dit : bon, il y a la crise du logement, parfois, c'est déjà compliqué. Malheureusement, je dis pas que... C'est pas glorieux, ce que je vais dire... Malheureusement, un logement qui est un peu précaire de façon énergétique, c'est

quand même un logement. [...] On peut pas sortir des milliers de logements, comme ça, du parc. Qu'est-ce qu'on va faire des gens, où est-ce qu'on va les loger ? Parce que, aujourd'hui, un logement, c'est quand même un toit... encore une fois, c'est pas glorieux, mais c'est la réalité du marché... [...] Et après, à force d'auditionner, ça nous a interpellés, on a vu les positions du gouvernement, de Dominique Estrosi, et du coup, nous, on a fait, je pense, une proposition qui était un peu intermédiaire, notamment dans les délais. Alors, je parle pas des propriétaires occupants, mais sur la mise en location, on s'est dit que, en fait, il y a un moment, il fallait qu'on arrive quand même à interdire les logements... »

(Mme Marjerie, collaboratrice du groupe socialiste au Sénat au sein de la Commission des affaires économiques)

On peut ainsi retenir plusieurs points de ce passage du texte au Sénat, avant que celui-ci ne soit renvoyé en commission mixte paritaire, chargée de trancher entre les positions des deux chambres. Au sein d'une commission des affaires économiques qui a du s'imposer pour obtenir l'examen du titre portant sur le logement, tout comme en séance publique, les alliances politiques se sont révélées plus originales qu'à l'Assemblée. La sénatrice Estrosi Sassone a choisi de proposer des amendements visant à ne pas rejeter totalement la rénovation par gestes, tout en proposant de renforcer l'ambition écologique du texte, par exemple en rendant plus exigeante la définition d'une rénovation performante. Elle a aussi tenu à encourager de nombreuses mesures incitatives, ce qui correspond à une position attendue de la part d'une majorité de droite. Le discours de notre enquêtée, collaboratrice auprès du groupe socialiste, a apporté un éclairage intéressant de ce point de vue, puisque malgré ses justifications parfois divergentes, notamment en termes de justice sociale, nombre des positions défendues par son groupe convergeaient avec celles de la majorité sénatoriale. Il ne faut toutefois pas exagérer le poids de cette alliance relativement éphémère, puisque la gauche de l'hémicycle a globalement rejeté lors des votes en séance le projet de loi tel que modifié par la majorité LR ; cependant, cette convergence des points de vue sur un certain nombre de sujets ayant trait à la rénovation énergétique mérite d'être ici soulignée.

3.6 L'angle mort des négociations en commission mixte paritaire

La commission mixte paritaire (CMP) réunit sept députés et sept sénateurs chargés de trouver un compromis entre le texte proposé par l'Assemblée et celui proposé par le Sénat. Une nouvelle version de la loi est alors soumise au vote dans les deux chambres, qui peuvent l'adopter ou la rejeter. Si aucun accord n'est toujours trouvé à ce stade, il est possible pour le gouvernement de demander à l'Assemblée de statuer définitivement. Cela ne s'est pas produit dans le cas de loi Climat, puisque la CMP a permis de trouver un accord entre les deux chambres et donc d'aboutir à une version définitive du texte de loi, adopté en août après quelques révisions décidées par le Conseil constitutionnel.

La commission mixte paritaire constitue sans aucun doute un des angles morts de cette enquête, comme nous l'avons déjà mentionné lors de l'exposition des problèmes méthodologiques rencontrés. Les décisions de la CMP sont préparées par des négociations en amont entre les rapporteurs respectifs des deux chambres qui ne sont pas rendus publiques, ce qui complique très fortement l'analyse que l'on peut en rendre. Ces décisions sont de l'ordre du marchandage, comme l'explique le collaborateur du rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale.

« - En gros, quand ils sont arrivés à la partie titre IV, ils ont dit : « Ça, c'est bon, ça a été vu. » Toutes les rédactions étaient déjà cadrées. [...] C'est marchands de tapis. C'est en visio : « Moi, je te donne ça, tu me donnes ça, OK, mais sachant que la dernière lecture est à l'Assemblée nationale... » Donc ça, c'était vraiment marchands de tapis. »

(Mr. Gardon, collaborateur du député LREM rapporteur pour le titre V « Se loger »)

Nous possédons ainsi le texte de loi qui ressort des discussions en CMP, c'est-à-dire le résultat final, sans avoir accès aux raisonnements et aux délibérations qui ont pu lui donner naissance. Certains de nos enquêtés, interrogés à ce sujet, ont toutefois pu nous fournir quelques informations au sujet du déroulement de cette CMP. Mme Schneider, qui a pour mission de suivre de très près le positionnement des parlementaires au sujet de la rénovation énergétique et qui s'est donc beaucoup intéressée au processus parlementaire de la loi Climat, confie sa propre frustration au sujet de la CMP, qui reste pour elle aussi un angle mort. Elle juge toutefois, en comparant le texte produit et les déclarations qu'elle a lues après la tenue de la CMP, que c'est plutôt le rapporteur du Sénat qui a accordé des concessions à la majorité LREM de l'Assemblée :

« Et donc ils ont fait les négociations en amont [...] Alors, il faut bien avoir en tête, bien entendu, que les majorités ne sont pas les mêmes... Le Sénat est depuis le début de la mandature dans l'opposition... C'est son rôle de contrecarrer le positionnement de la majorité LREM de l'Assemblée nationale. Le projet de loi Climat et Résilience n'est pas le seul texte concerné. Ce que j'ai constaté sur le projet de loi Climat et Résilience, c'est que, les sénateurs ont demandé beaucoup de choses, ils n'ont pas tout eu en CMP, même si dans les communiqués de presse, ils mettent en avant les dispositions qu'ils ont réussi à obtenir. Donc ils sont censés, en CMP, négocier... Le rapporteur est censé négocier ce qui a été adopté. Donc lui, il va pousser effectivement, c'est son rôle, ce qui a été adopté au Sénat. Après, il va négocier... Mickaël Nogal, lui, il a le rôle inverse, il porte bien entendu ce qui a été adopté à l'Assemblée. Donc effectivement, c'est une négociation entre les deux chambres avec des concessions de la part des deux assemblées. »

(Mme Schneider, chargée de mission à la Direction des Affaires Publiques d'EDF)

Par ailleurs, la discussion avec la collaboratrice au Sénat, Mme Marjerie, nous rappelle aussi que cette étape finale du processus parlementaire est aussi celui d'une confrontation directe entre les deux majorités LREM et LR, sans que soient incluses dans les discussions les groupes « minoritaires » comme au sein des Assemblées :

« Alors, le texte arrive, nous, on le retravaille, en plus, là, comme on a des majorités quand même assez marquées, on a un texte qui, parfois, pas tout le temps, sort de façon très différente. Et après, ça passe en CMP, nous, on n'a plus la main sur rien, en tant que groupe « minoritaire », tout nous échappe, puisque c'est les deux rapporteurs de chaque assemblée qui vont faire et qui nous présentent un texte, donc on peut voter contre. Mais il y a plus de débat, il y a plus de discussion. En gros, on est pour ou contre le texte qu'on nous propose. »

(Mme Marjerie, collaboratrice du groupe socialiste au Sénat au sein de la Commission des affaires économiques)

Les groupes parlementaires comme celui des socialistes ou des écologistes peuvent ainsi uniquement se prononcer de manière binaire sur le vote final, ce qui préfigure des débats en commission moins éparpillés, ce qui est l'objectif d'une CMP, mais aussi moins développés et peut être moins instructifs dans le cadre de nos recherches, qui visent à fournir un panorama plus large des opinions exprimées au sujet de la réforme du DPE.

4. La création d'un texte de loi : éléments d'analyse

4.1 La rénovation énergétique, un sujet présenté comme consensuel mais à propos duquel l'opposition dénonce un débat écourté

La loi Climat est présentée à l'unanimité par tous nos enquêtés comme une loi charnière dans la législature en cours, très attendue par les parlementaires comme par le gouvernement, ce qui s'observe facilement au record d'amendements déposés, à la longueur du texte adopté et aux multiples thématiques abordées. Cette constatation est bien résumée par Mme Girot, l'administratrice des Assemblées qui a travaillé avec le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée :

« Je pense que c'est un des textes de la législature où il y a eu le plus d'amendements, parce qu'on a eu 5000 amendements recevables en commission, à peu près la même chose en séance, je crois. Sur le volet énergétique, je pense, ça devait représenter à peu près, il faudrait vérifier, mais je dirais, un dixième des amendements déposés, donc on avait quand même beaucoup d'amendements à regarder. Donc oui, c'était un texte forcément assez attendu du quinquennat, qui a vraiment suscité l'intérêt des parlementaires, donc ce qui explique le nombre d'amendements qui ont été déposés qui a été assez important. »

(Mme Girot, administratrice à l'Assemblée nationale)

Parmi d'autres sujets, la question de la rénovation énergétique est présentée par les enquêtés ayant travaillé avec ou au sein de la majorité comme un sujet assez consensuel, surtout par rapport au chapitre concernant l'artificialisation des sols, qui le suit immédiatement au sein du titre V. D'un autre côté, les parlementaires d'opposition insistent sur la rapidité avec laquelle le sujet a été passé en revue, en raison notamment de la procédure accélérée à laquelle il a été soumis, ainsi que du nombre extrêmement faible d'amendements de l'opposition ayant été adoptés. En prenant un pas de recul, on peut toutefois souligner que ces critiques concernent, au-delà de la loi Climat et du chapitre qui nous concerne, un nombre très importants de textes votés aujourd'hui, voire que cette manière de faire relève plutôt d'une caractéristique habituelle du jeu parlementaire tel qu'on le conçoit actuellement.

Selon les acteurs de la majorité parlementaire LREM, le sujet du bâtiment est ainsi présenté comme plutôt consensuel, avec des divergences relativement faibles entre les différents bords politiques. Selon Mme Girot, le nombre d'amendements déposés est ainsi plutôt un signe d'intérêt pour le texte que d'une volonté de contradiction tranchée :

« Je dirais pas que c'était le sujet le plus sensible politiquement du texte. Le nombre d'amendements, ça s'explique, oui, par la volonté politique de parfois marquer un mécontentement, un désaccord, mais ça s'explique aussi par la volonté d'améliorer le texte, et c'est aussi ça qui explique le nombre d'amendements déposés. C'est aussi constructif. »

(Mme Girot, administratrice à l'Assemblée nationale)

Le collaborateur du rapporteur de la loi ainsi que le conseiller au ministère que nous avons rencontré évoquent un ressenti similaire, en présentant comme argument l'unanimité des votes en séance publique démontrant une forme de consensus autour de ce sujet :

« Nous, honnêtement, ça s'est très, très bien passé. Dans l'ensemble... Les échanges, les débats étaient cordiaux... [...] Sur le DPE, c'est simple, il y avait une question de noms, souvent, de classes, mais il y a pas eu de... Tout le monde trouvait ça à peu près logique. »

(Mr. Gardon, collaborateur du député LREM rapporteur pour le titre V « Se loger »)

« Alors, peut-être si on prend un peu de recul, je dirais que la partie rénovation des bâtiments... Je sais pas si elle a fait l'objet de moins de débats, mais on peut dire qu'elle était plus consensuelle politiquement, très clairement, et probablement de tout le texte la partie la plus consensuelle. Et les votes en séance publique traduisent ça, on a eu des votes à l'unanimité ou la quasi-unanimité sur beaucoup d'articles, ce qui traduit une forme de consensus politique autour de la priorité donnée à la transition écologique. »

(Mr. Franck, représentant du groupe de travail « Se loger » de la CCC)

Toutefois, cette description d'un débat parlementaire apaisé par les membres de la majorité ne se retrouve pas toujours dans les discours des parlementaires de bords opposés. A ce sujet, l'un des points soulevé à de multiples reprises concerne la procédure accélérée, qu'il est possible de mettre en place afin de ne conserver qu'une seule session de débat à l'Assemblée nationale puis au Sénat. Cette procédure est ainsi justifiée par Mme Girot :

« La procédure accélérée, qu'on met en place pour beaucoup de textes aujourd'hui, qui permet au gouvernement de réunir la commission mixte paritaire après une lecture seulement dans chaque chambre, parce que la Constitution dit, normalement, il faut deux lectures successives dans chaque chambre avant de réunir la CMP. [...] Donc ça permet de voter les textes plus vite, donc ça permet aussi de répondre à des critiques de temps législatif qui s'étale trop, avec une demande aussi citoyenne de voter les textes plus rapidement. »

(Mme Girot, administratrice à l'Assemblée nationale)

La procédure accélérée est critiquée lors de l'adoption de lois d'une importance aussi cruciale que la loi Climat, et dénoncée comme une manière d'abrégé le débat parlementaire. Plus généralement, les délais brefs imposés au cours du processus parlementaire de la loi Climat sont dénoncés comme participant à des conditions dégradées de préparation et de déroulement du débat. Cette question est ainsi abordée par la députée Mathilde Panot, députée France Insoumise, lors d'une séance de la commission spéciale le 17 février²⁸ :

« Ma question porte sur les conditions d'examen du projet de loi, qui vous concernent aussi. Le délai de dépôt d'amendements avait été initialement fixé – il fallait oser ! – avant votre dernière session de travail. L'examen du projet de loi par la commission spéciale se superposera à celui, en séance publique, du projet de loi constitutionnelle relatif à la protection de l'environnement, ce qui empêchera une partie des députés d'y participer. En outre, le Gouvernement et la majorité envisagent de recourir au temps législatif programmé – il ne faudrait surtout pas discuter trop longtemps de ce qui constitue le plus grand défi de ce siècle, le dérèglement climatique. »

Cette question a aussi été soulevée lors d'un entretien avec une collaboratrice d'une députée LREM, qui admet que la procédure accélérée participe à la création d'un rythme de travail effréné qui nuit au travail de préparation des parlementaires en amont des commissions et des séances publiques :

« Après, je sais pas si ça se passe dans toutes les équipes pareil, mais nous, on a toujours 15 000 sujets en même temps, on n'a jamais le temps de travailler hyper en amont. Heureusement, là, c'était un sujet qu'on travaillait au quotidien, donc c'était quand même plus facile... Disons qu'on avait déjà les idées qu'on voulait porter. Donc ça, ça a quand même simplifié un peu, mais j'avais vu que... Je crois qu'il y avait 150 % de textes en plus à l'Assemblée pendant ce quinquennat-là, et c'est la course permanente, il y a toujours un texte qui arrive. »

(Mme Sabatier, collaboratrice d'une députée LREM)

Cette critique de la procédure accélérée qui aurait donné lieu à un débat parlementaire écourté et appauvri sur l'ensemble de la loi Climat va de pair avec un discours porté par l'opposition dans les médias, qui dénonce le rejet quasi systématique des amendements déposés par des députés de l'opposition. Cette critique vaut en particulier pour l'Assemblée nationale,

²⁸ Compte rendu de la séance du 17 février 2021 de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi.
<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opendata/CRCANR5L15S2021PO780850N002.html>

où la majorité LREM concorde avec la majorité présidentielle, représentée par la ministre Emmanuelle Wargon. La situation est différente au Sénat, où la majorité LR se trouve régulièrement en désaccord avec le projet de loi. Ainsi, le sujet de la rénovation énergétique, comme d'autres, aurait été particulièrement perméable à toute suggestion constructive de l'opposition, en particulier lors des débats à l'Assemblée nationale ²⁹ :

« Sur les quelque 420 amendements adoptés par la commission, l'écrasante majorité (près de 380) venait des députés de la majorité gouvernementale (LRM et MoDem), signe pour l'opposition que le débat était verrouillé. « *Le gouvernement et la majorité ont rejeté toutes les propositions que nous portions pour rehausser l'ambition de cette loi et améliorer la vie des citoyens. Ce travail de sappe a été mené méthodiquement* », juge ainsi Matthieu Orphelin, député (non inscrit) écologiste de Maine-et-Loire. »

Cependant, si les critiques portées par l'opposition au sujet de la procédure accélérée et de l'absence de prise en compte de leurs revendications méritent d'être ici rapportées afin de constituer un panorama exhaustif du processus parlementaire de la réforme du DPE, il faut également souligner que la loi Climat ne fait, à cet égard, pas vraiment exception. Non seulement la procédure accélérée est désormais utilisée sur la grande majorité des textes de loi votés à l'Assemblée -c'était une promesse de campagne d'Emmanuel Macron pour accélérer le vote des lois-, mais le refus d'inscrire dans la loi les propositions de l'opposition est une caractéristique presque intrinsèque à notre système parlementaire actuel. Ainsi, Dominique Leydet le souligne dans son ouvrage *Le tournant délibératif de la démocratie*, paru en 2021 aux Presses de Sciences Po : les débats parlementaires en séance publique ont aujourd'hui une fonction « essentiellement théâtrale », qui consiste à rendre visible le conflit auprès du public plutôt qu'à réellement donner lieu à des modifications dans la loi³⁰. Cet argument est bien détaillé par le politologue Robert E. Goodin³¹ :

« L'hémicycle est d'abord et avant tout un lieu où défendre sa position. Chaque parti en présente la justification la plus cohérente et convaincante possible. Comme des avocats plaidant une

²⁹ « Projet de loi climat : un passage en commission marqué par des reculs et quelques timides avancées ». Rémi Barroux, Audrey Garric et Mathilde Gérard, *Le Monde*, 19 mars 2021. https://www.lemonde.fr/planete/article/2021/03/19/projet-de-loi-climat-un-passage-en-commission-marque-par-des-reculs-et-quelques-timides-avancees_6073776_3244.html

³⁰ Leydet, Dominique. « Débats parlementaires et délibération démocratique », Loïc Blondiaux éd., *Le tournant délibératif de la démocratie*. Presses de Sciences Po, 2021, pp. 177-199.

³¹ Goodin, Robert E. « Sequencing Deliberative Moments », *Acta Politica*, 40 (2),p. 182-196, 2005.

cause, les représentants font de leur mieux pour exposer leurs arguments de façon ordonnée et logique [...]. Dans la mesure où les contre-arguments de leurs opposants menacent leur propre position, ils en prennent respectueusement acte et tentent de les réfuter [...]. Mais dans un débat parlementaire, personne ne s'attend sérieusement à changer l'avis d'un autre parlementaire [...]. Les différents partis tentent simplement de promouvoir leur position aux médias [...] et à travers eux à l'électorat lui-même. »

Il est ainsi nécessaire de rappeler les conditions au sein desquelles s'est déroulé le débat ayant trait au DPE et à la rénovation énergétique en général, et d'insister sur les conséquences de la mise en place d'une procédure accélérée. Il n'est également pas inintéressant de noter que l'immense majorité des amendements déposés par les députés de l'opposition a été écartée, sans qu'un dialogue constructif puisse réellement s'établir sur ce plan entre la majorité et ses contradicteurs. Toutefois, il demeure que les conditions actuelles dans lesquelles se déroule la majorité des débats parlementaires apparaissent comme similaires à celles qui ont présidé dans le cas de la loi Climat, faisant de celle-ci non pas une exception mais plutôt un exemple parmi d'autres d'un processus parlementaire classique au sein du système parlementaire français actuel.

4.2 Pouvoir réglementaire et contrôle ministériel : une réforme portée par le gouvernement tout au long du processus parlementaire

Comme nous l'avons déjà mentionné de manière transversale dans différentes parties de ce rapport, une des complexités de la réforme du DPE réside dans le fait qu'elle a été adoptée d'une part par voie réglementaire, et d'autre part par voie parlementaire, au sein de la loi Climat. Cela donne lieu à deux observations importantes : premièrement, on constate que la frontière entre loi et règlement est dans la pratique assez floue, et offre ainsi une occasion aux parlementaires de contester certaines décisions en avançant ou en réfutant des propositions qui se trouvent à la limite ténue entre les deux. Dans un deuxième temps, on peut également observer que ce fragile équilibre entre domaines réglementaire et parlementaire n'est pas sans lien avec la séparation communément admise entre pouvoir exécutif et législatif. L'étude d'un processus parlementaire comme celui que donne à voir la loi Climat montre que cette séparation est complexe, et tend à se réduire avec le fait présidentiel qui donne presque systématiquement lieu à une majorité parlementaire à l'Assemblée similaire à celle du Président et des ministres qu'il nomme. L'implication du ministère tout au long du processus parlementaire met en lumière l'imbrication des deux formes de pouvoir dans l'écriture de la loi, dont le projet initial a été écrit par le ministère et dont la suite de l'évolution demeure très étroitement corrélée à la vision du gouvernement.

L'administratrice des Assemblées que nous avons rencontrée, Mme Girot, détaille ainsi à notre demande la différence entre domaines législatif et réglementaire :

« Alors, la différence entre le domaine de la loi et le domaine du règlement, elle est prévue dans la Constitution, c'est-à-dire que la Constitution fixe le domaine de la loi, et elle dit que tout ce qui ne relève pas du domaine de la loi relève du règlement. Donc l'idée, à l'origine, c'est plus du droit constitutionnel, mais c'était de contenir le domaine de la loi, vraiment, aux grands principes, et pas forcément entrer dans un niveau de détail qui nécessite plutôt de mobiliser le pouvoir réglementaire et de garder une forme de souplesse, ensuite, pour bouger les outils en fonction des besoins. Après, c'est une appréciation [...] Donc ça arrive qu'on ait des dispositions d'ordre réglementaire dans la loi, mais normalement, c'est pas censé... Voilà, il faut quand même respecter cette séparation. Sur le DPE, il y avait en effet, en cours, au même moment que le vote de la loi, une réforme très technique, donc forcément, qui relevait du domaine réglementaire, avec la définition de seuil très précis, etc. Et donc l'idée, ça a été que la loi fixe la définition du DPE, fixe un certain nombre de principes sur la façon dont ce DPE doit

être construit, mais de laisser la main au pouvoir réglementaire pour préciser cette définition-là. »

(Mme Girot, administratrice à l'Assemblée nationale)

Pour reprendre ses propos, on peut donc retenir cette idée simple : la loi fixe les grands principes, le règlement en détaille l'application. Toutefois, elle reconnaît très vite que l'ambiguïté est toujours présente puisque cela demeure une « appréciation » au cas par cas. Elle évoque également rapidement un argument en faveur de cette séparation qui sera reprise par d'autres enquêtés : le règlement est plus facilement modifiable et permet à l'avenir une certaine souplesse, au contraire de la loi qui nécessite, pour la modifier, d'engager un nouveau processus parlementaire. C'est pas exemple ce qu'explique le collaborateur du rapporteur pour expliquer la priorité donnée au pouvoir réglementaire dans la fixation des seuils du DPE :

« Si on inscrit les seuils dans la loi, il faut savoir que tu vas te retrouver avec un appareil ou un outil législatif, là, en l'occurrence, le DPE, qui va être très peu malléable, parce que dès que tu vas modifier un seuil, dès lors que tu voudras faire évoluer le DPE, il faudra repasser devant la loi. »

(Mr. Gardon, collaborateur du député LREM rapporteur pour le titre V « Se loger »)

Dès lors, la question que l'on en vient finalement à se poser est plutôt la suivante : pourquoi avoir recours à un processus parlementaire si complexe, qui va donner lieu à un DPE moins malléable à l'avenir, alors même qu'une réforme réglementaire déjà bien avancée été sur le point d'arriver à sa conclusion en mars 2021 ? C'est finalement une volonté de lisibilité et de cohérence entre les différents textes de loi touchant au DPE qui a prévalu dans la décision d'aborder le DPE au sein de la loi Climat, dans un esprit de « jardin à la française », comme l'explique le conseiller à la rénovation énergétique de la ministre :

« Le cœur de la réforme du DPE tel qu'il se déploie là, avec quelques ajustements, c'est une réforme qui avait été décidée avant de décider même qu'on ferait un projet de loi climat, qui était en route, qui n'avait pas besoin de support législatif et qui avançait. Et donc le projet de loi climat, quand on écrit le projet de loi, on ne cherche absolument pas à remettre en cause cette avancée-là. On cherche en revanche à donner au DPE une portée législative plus importante, [...] Au fond, on pourrait ne pas l'écrire, ça change pas juridiquement, ça change pas l'état du droit... En revanche, dire dans la loi : je les écris, c'est une forme de clarification de la loi, qui ensuite, par rebond, vous permet d'aller toucher toutes les références aux passoires énergétiques, aux seuils, etc., pour les aligner sur cette étiquette, en disant : comme ça, au moins, on a une échelle qui permet de ne pas s'embrouiller, parce qu'on était arrivé, notamment avec les effets

de la LEC, la loi énergie climat, se profilait une situation de cohabitation de références différentes. On avait des références dans la loi au seuil de 330 kilowattheures d'énergie primaire, des indications dans la loi énergie climat qui disaient qu'il fallait que ce seuil soit transformé en primaire et en finale, et en plus, un DPE nouveau qui allait reposer des bases, et tout ça était pas forcément très lisible, donc on en a profité. [...] Il faut quand même que tout soit bien carré, et donc il y a un petit côté jardin à la française, dans le souhait qui était celui du gouvernement, de dire : écrivons le DPE dans la loi, ça sera plus propre est plus lisible pour tout le monde. »

(Mr. Faure, conseiller à la rénovation énergétique auprès de la ministre déléguée au logement)

Toutefois, cette distinction claire et justifiée entre réforme parlementaire et réforme réglementaire est vite compliquée par des amendements qui visent par exemple à faire entrer dans la loi non seulement les étiquettes du DPE, mais aussi des seuils chiffrés. Nous avons déjà évoqué la proposition de Marjolaine Meynier-Millefert d'instituer un principe de non-retour en arrière des seuils, afin de ne pas dégrader l'ambition climatique des étiquettes du DPE³². On voit bien ici que la frontière entre les deux domaines demeure floue et est sujette à négociation : elle relève finalement du domaine politique. Comment estimer jusqu'à quel point le DPE peut être considéré comme un outil qu'il est cohérent de faire entrer de bout en bout dans la loi ? Ou au contraire, jusqu'à quel point doit-on uniquement le cantonner au domaine réglementaire ? Personne ne peut précisément répondre à ces questions, et le texte proposé par le gouvernement et le Parlement n'est qu'une version des différentes manières dont il aurait été possible de trancher ce questionnement. Mme Girot l'admet d'ailleurs un peu plus loin dans son discours :

« Oui, comme je vous ai dit, on peut faire rentrer des choses d'ordre réglementaire dans la loi, ça relève plus du politique... ça peut être une décision politique. Mais voilà, il y a quand même cette séparation constitutionnelle que le pouvoir législateur est censé respecter. »

(Mme Girot, administratrice à l'Assemblée nationale)

D'après la chargée de mission d'EDF interrogée à ce sujet, une forme de « reprise en main de compétences » est en jeu entre les parlementaires, qui cherchent à faire entrer dans le champ du pouvoir législatif un maximum de décisions, et le gouvernement, qui conserve son droit à réglementer :

³² Voir partie 4.4, page 21.

« De manière générale, les parlementaires veulent avoir le maximum de mainmise sur leurs domaines de compétences. Leur compétence, c'est le domaine législatif. Donc ils ne sont généralement pas très favorables à tout ce qui se passe par voie réglementaire. Et c'est pour cela qu'on a vu, au cours du temps, évoluer certains positionnements. Typiquement, vous avez la programmation pluriannuelle de l'énergie, la PPE, qui est un décret, et qui, là, va faire l'objet d'une loi à partir de 2023. [...] Mais c'est plutôt une volonté, je dirais, de reprendre la main, pour les élus, sur ces sujets-là. Et c'est pour cela qu'ils veulent de plus en plus faire passer certains aspects qui relèvent strictement du domaine réglementaire dans le volet législatif. C'est vraiment une reprise en main de compétences. »

(Mme Schneider, chargée de mission à la Direction des Affaires Publiques d'EDF)

De plus, pour faire entrer en application un certain nombre de lois, il est bien souvent nécessaire de leur donner suite par des décrets, qui ne sont pas toujours publiés, ou qui dénaturent la décision prise au niveau parlementaire :

« En tant que législateur, heureusement, on n'a pas trop le temps de regarder tous les décrets, mais parfois, on vote la loi, et puis peu de temps après, on va dans une audition, un an après, où on a un peu oublié, on est passé à autre chose et tout, et je dis : « Je comprends pas pourquoi vous dites ça, parce qu'on l'a voté, ça. – Oui, mais vous avez pas vu le décret... » Et en fait, avec un décret, on a vu des cas où on pouvait complètement soit... Déjà, il y a les décrets qui sortent jamais. Et puis, on peut complètement réorienter la décision du pouvoir législatif par un décret. »

(Mme Marjerie, collaboratrice du groupe socialiste au Sénat au sein de la Commission des affaires économiques)

Cette problématique est à mettre en lien avec la délimitation en miroir du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif au sein de cette réforme : si le gouvernement a la main sur l'aspect réglementaire, il est aussi présent dans le processus parlementaire, et c'est lui qui, *in fine*, tranche ce qui relève ou non de tel domaine. Le parti LREM, qui est majoritaire à l'Assemblée, doit négocier avec un Sénat en majorité LR, comme nous l'avons mentionné ; toutefois, c'est bien la première des deux chambres qui conserve le dernier mot en cas d'échec de la commission mixte paritaire, ce qui ne s'est pas produit dans notre cas de figure. La majorité gouvernementale contrôle donc finalement le processus parlementaire d'un bout à l'autre et travaille « main dans la main » avec les parlementaires :

« Avant la commission, on réfléchit à ce qu'on amende, on travaille avec le gouvernement aussi main dans la main... Parce que, ce qui se passe, nous, on a des sujets, il faut que le gouvernement soit en gros d'accord, et après, selon les ministères,

ils ont pas tous les mêmes attentes. [...] Ça s'est vraiment passé comme ça, main dans la main avec le gouvernement. Parfois, c'est même avec le gouvernement où on s'est mis d'accord sur une rédaction d'amendement, etc. Par exemple, sur le DPE, tous les « extrêmement performant », etc., toute la dénomination qu'on a inscrite à l'article 39, ça aussi, ça a été un travail avec le gouvernement pour savoir ce qu'on mettait concrètement dans la loi. »

(Mr. Gardon, collaborateur du député LREM rapporteur pour le titre V « Se loger »)

Interrogée au sujet des amendements de sa députée qui ont été rejetés, alors même qu'elle faisait partie de la majorité LREM, une collaboratrice précise ainsi :

« Le fait d'être dans la majorité ne garantit pas non plus... En fait, pour qu'ils soient acceptés, en fait, il faut surtout que le gouvernement soit d'accord. »

(Mme Sabatier, collaboratrice d'une députée LREM)

A cet égard, le rôle de la conseillère parlementaire est assez parlant pour comprendre ce qui se joue entre parlementaires et ministère :

« Donc une fois qu'on a tous les amendements, on se met d'accord en interministériel, dans des réunions qui sont des RIM, des réunions interministérielles qui sont présidées par Matignon, on se met d'accord sur la position qu'on a des amendements qui sont présentés par les parlementaires de la majorité et de l'opposition. Et ensuite les ministres dont c'est le portefeuille vont répondre et vont défendre la position du gouvernement qui a été interministérialisée. Donc là, on va à l'Assemblée ou au Sénat, en commission ou en séance publique, dont dans l'Hémicycle, et la ministre répond, nous, on prépare toutes les fiches de réponse avec les services. Moi, je préviens beaucoup les parlementaires de la majorité des avis qu'on va leur donner. On essaie de trouver, avec ceux qui viennent nous voir avec des idées, des propositions qui tiennent la route au plan légistique, pour qu'ils puissent avoir des petites victoires, et aussi apporter des modifications. Parfois, on essaie de dissuader aussi des députés de porter des choses qui nous plaisent pas, etc. »

(Mme Bélier, conseillère parlementaire auprès de la ministre déléguée au logement)

Dans leur article « La coordination du travail législatif : pour ouvrir (enfin) la boîte noire parlementaire », Claire Bloquet et Damien Lecomte insistent sur la manière dont les parlementaires et le gouvernement collaborent au sein du parti majoritaire afin de s'assurer des votes unanimes en séance, en particulier à travers l'organisation des petits déjeuners à Matignon, mais aussi via le travail des *whip* ou encore par le travail du ministre chargé des

relations avec le Parlement³³. Ce travail tend à aller dans le même sens que notre propos, illustré par le récit de la conseillère parlementaire auprès de la ministre : au sein d'un parti majoritaire comme l'est LREM actuellement, la séparation des pouvoirs législatif et exécutif devient ambiguë. La réforme parlementaire du DPE est ainsi plutôt le fait d'un parti qui a déposé un projet de loi et encadré toutes ses évolutions qu'uniquement d'un Parlement, bien que le Sénat à majorité LR ait par ailleurs avancé ses pions au sein de la commission mixte paritaire. Ce processus est également bien décrit dans les travaux de Marc Milet, qui évoque même une « domination de l'exécutif sur le pré-carré politique »³⁴ :

« On notera, au préalable, que tout texte de loi comporte des concessions factices. Le gouvernement procède quasi systématiquement par autolimitation, quelle que soit la nature du texte : est ainsi présenté un projet volontairement inachevé, qui laisse à la représentation nationale la primauté d'intégrer au texte des dispositifs envisagés par le gouvernement. [...] Il reste que le suivi du processus d'élaboration du texte consacre quoi qu'il en soit la domination de l'exécutif sur le pré-carré politique. La domination s'exprime d'une part dans la capacité technique : les élus, dont le rapporteur et le président, ne peuvent s'appuyer que sur deux ou trois fonctionnaires de haut niveau, mais recrutés sur un concours généraliste et qui dès lors sont eux-mêmes tributaires des informations techniques fournies par le cabinet ministériel. Comme Bachrach et Baratz l'ont depuis longtemps présenté, le pouvoir politique s'évalue aussi en termes de non-décision : le volet relatif à la mixité sociale démontre la capacité de l'exécutif à empêcher les parlementaires de se saisir d'un enjeu puisqu'ils vont décider *in fine* de s'auto-restreindre et de ne pas s'opposer à la volonté présidentielle. »

Ainsi, on peut retenir des entretiens réalisés et de l'observation plus générale de l'évolution du texte de la loi Climat que l'intrication de l'aspect réglementaire et parlementaire, ainsi que l'influence du parti majoritaire et du cabinet ministériel sur les décisions prises à l'Assemblée, tendent à mettre en lumière une réforme du DPE portée d'un bout à l'autre par le gouvernement et par le parti LREM au sens large.

³³ Bloquet, Claire, et Damien, Lecomte. « La coordination du travail législatif : pour ouvrir (enfin) la boîte noire parlementaire », *Revue française d'administration publique*, vol. 171, no. 3, 2019, pp. 713-726.

³⁴ Milet, Marc. « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France », *Revue française d'administration publique*, vol. 135, no. 3, 2010, pp. 601-618.

4.3 Écrire la technique dans la loi : un processus commun au monde politique et à l'administration

Dans leur article « Écrire la loi. Un travail de bureau pour hauts fonctionnaires du ministère de l'Écologie », Laure Bonnaud et Emmanuel Martinais, qui ont notamment travaillé sur le processus de fabrication de la loi relative à la prévention des risques technologiques et industriels, reviennent sur la manière dont les écrits circulent entre ministères, administrations et arènes parlementaires au cours de ce genre de processus³⁵. Ils prennent comme exemple les rapports, les comptes-rendus ou les fiches techniques qui passent alors de main en main et connaissent une multitude de versions avant d'acquérir leur forme finale, en raison des modifications constantes que ces textes connaissent de la part de tous les acteurs engagés dans le processus d'écriture. Les auteurs reviennent sur les compromis qui surviennent nécessairement aux différentes étapes du travail d'écriture et mettent ainsi en lumière la frontière floue qui existe entre le travail fourni par les élus et par les fonctionnaires qui travaillent conjointement sur un texte. La loi apparaît ainsi comme totalement coconstruite par ces deux mondes ailleurs parfois présentés comme en concurrence, ce qui est également observable dans le cas de la loi Climat. D'après eux, le travail des rédacteurs consiste finalement en grande partie à produire un texte présentant une potentielle valeur de loi, ce qui passe souvent par le recours à des experts de l'écriture de la loi au sein de l'administration, autant qu'à convaincre des bienfaits de sa promulgation. Ce travail d'écriture commun est particulièrement lisible dans le travail de Mme Girod, administratrice à l'Assemblée qui a travaillé auprès du rapporteur du projet de loi sur le chapitre concernant la rénovation énergétique :

« Donc nous, notre travail, en tant qu'administrateurs, sur les amendements, il est double, il est à la fois d'aider le rapporteur à rédiger ses amendements. Donc là, c'est le moment où on va vraiment lui apporter une expertise technique, légistique, pour la rédaction. Donc le rapporteur va avoir envie qu'on travaille sur la question, par exemple, de la définition de la rénovation performante, donc on lui apporte le support technique pour rédiger juridiquement ce qu'il souhaite faire lui de façon politique. [...] Et donc le rapporteur décide des avis qu'il souhaite donner à chacun des amendements déposés, et nous, on l'aiguille juridiquement dans ces avis, aussi pour rédiger ensuite, lui apporter un soutien technique pour l'argumentaire qu'il va donner pour chaque amendement. Souvent, il y a des références juridiques précises. Par exemple, ça arrive régulièrement qu'il y ait des amendements qui sont déposés qui sont

³⁵ Bonnaud, Laure et Martinais, Emmanuel. « Écrire la loi. Un travail de bureau pour hauts fonctionnaires du ministère de l'Écologie », *Sociologie du travail*, Vol 55 - n° 4 | 2013, 475-494.

soit déjà satisfaits par le droit, donc dans ce cas-là, on va donner la bonne référence, etc. »

(Mme Girot, administratrice à l'Assemblée nationale)

On peut supposer que l'importance prise par le personnel administratif et par les hauts fonctionnaires dans ce processus d'écriture est en partie due à l'aspect relativement technique du chapitre de la loi climat qui porte sur la rénovation énergétique, et d'autant plus en ce qui concerne la réforme du DPE. Cette caractéristique de technicité du sujet revient dans les propos des collaborateurs qui ont travaillé sur le texte auprès des parlementaires :

« Après, c'est aussi peut-être un peu moins connu, la rénovation énergétique, parce que peut-être plus technique, alors que l'avion, tout le monde peut se faire une idée assez facilement... »

(Mme Sabatier, collaboratrice d'une députée LREM)

Cette hypothèse d'une importance accrue de l'administration dans le processus d'écriture de la loi Climat en raison de la technicité du sujet abordé trouve un écho dans le travail de Jacques Chevallier, qui insiste sur cette caractéristique déterminante des projets de loi pour lesquels le travail de l'administration acquiert une place prépondérante dans le processus d'écriture³⁶ :

« L'administration dispose tout d'abord bel et bien, sous couvert de l'application des lois, d'un authentique pouvoir normatif. [...] Constante à tous les stades de l'élaboration des textes, l'interaction entre administration et politique se caractérise par des configurations multiples, variant en fonction d'une série de paramètres : de même que la technicité des problèmes donne davantage d'importance à l'expertise administrative, la longévité dans l'exercice des responsabilités administratives permet aux intéressés de peser plus fortement sur le contenu des choix ; et, à l'inverse, la connaissance des problèmes et l'occupation durable d'un poste ministériel permettent au ministre d'asseoir son autorité sur les services. Plus généralement, cependant, rationalité bureaucratique et rationalité politique interfèrent en réalité constamment dans la préparation des textes, sans qu'il soit possible de les opposer : non seulement les échanges sont constants entre cabinets et directions, mais encore la forte présence des hauts fonctionnaires dans les premiers et l'engagement politique fréquent à la tête des secondes

³⁶ Chevallier, Jacques. « La place de l'administration dans la production des normes », *Droit et société*, vol. 79, no. 3, 2011, pp. 623-636.

relativisent l'idée d'un conflit de rationalités ; et les mêmes rapports d'imbrication se retrouvent au niveau des arbitrages interministériels. »

Nous insisterons donc, au sujet de cette dernière piste d'analyse, sur l'implication d'acteurs relevant du champ politique mais également sur le rôle majeur joué par l'administration, et notamment par les hauts fonctionnaires tels que les administrateurs des Assemblées, dans le travail d'écriture de la loi. On peut supposer que cela s'explique en partie par l'aspect très technique que peut revêtir un sujet tel que la rénovation d'énergétique, et d'autant plus dans le cas d'un outil comme le DPE.

Conclusion : le DPE, « thermomètre de la rénovation énergétique »

Ce rapport s'est attaché à fournir une description détaillée du processus parlementaire de la réforme du DPE au sein de la loi Climat & Résilience. Pour cela, il s'agissait à la fois de replacer cette réforme dans son contexte législatif et réglementaire, d'en détailler la chronologie et l'évolution des articles portant sur le DPE, mais aussi de donner à voir les étapes de création du texte, depuis la formulation de recommandations par les citoyens de la Convention pour le climat jusqu'au vote parlementaire sur le texte après la tenue de la commission mixte paritaire. Dans un dernier volet de ce rapport, nous avons apporté des éléments de réflexion plus larges sur la manière dont le débat parlementaire autour de la loi Climat s'est mis en place. Ces éléments tentent en particulier d'apporter un éclairage sur le jeu de pouvoir entre institutions qui façonne l'écriture d'une telle loi.

Les différentes étapes du processus parlementaire ont donné à voir plusieurs facettes des enjeux de la rénovation énergétique aujourd'hui, et ce notamment concernant l'outil qu'est le DPE. Plusieurs questions fondamentales ont été posées, et la loi Climat fournit les réponses que le gouvernement et les parlementaires ont choisi de donner à ces interrogations. Jusqu'à quel point peut-on inscrire dans la loi un outil habituellement réservé au champ réglementaire tel que le DPE ? L'article 148 tranche en faveur d'une définition des classes de DPE qui s'abstient de mentionner des seuils chiffrés. Doit-on mettre en place une rénovation énergétique obligatoire en France à partir d'une certaine classe de DPE ? La loi adoptée favorise plutôt les incitations. Faut-il se concentrer sur les logements classés F et G, ou sur tout le parc de bâtiments ? Les seules interdictions inscrites dans la loi concernent uniquement les passoires énergétiques mises en location. Ces débats au sein des arènes parlementaires que sont l'Assemblée nationale et le Sénat comportent comme point commun de placer le DPE au cœur des réflexions des parlementaires, puisque celui-ci est désormais reconnu comme l'outil qui permet de mesurer et de classer, d'interdire et d'inciter. Comme le mentionne une députée LREM lors d'une prise de parole en séance publique, il est incontestablement le « thermomètre de la rénovation énergétique »³⁷.

³⁷ Compte rendu de la première séance publique à l'Assemblée nationale du lundi 12 avril 2021, <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2020-2021/premiere-seance-du-lundi-12-avril-2021>

Cette enquête pourrait être complétée par la réalisation d'autres entretiens, par exemple auprès d'un panel politique plus varié d'enquêtés travaillant au Sénat. Elle pourrait également être enrichie d'une étude plus approfondie des lois qui ont précédé la loi Climat & Résilience, et qui ont constitué la genèse de l'inscription législative du DPE comme outil de politiques publiques en matière de rénovation énergétique. Enfin, elle pourrait à l'avenir être poursuivie par une étude d'impact de cette réforme réglementaire et législative du DPE, dont le bilan s'avère critique à l'automne 2021, après la suspension le 24 septembre de l'édition des DPE pour les logements datant d'avant 1975, à la suite d'anomalies dans les résultats des diagnostics établis par la nouvelle méthode de calcul entrée en vigueur le 1er juillet 2021³⁸.

³⁸ « Logement : le grand bazar du nouveau diagnostic de performance énergétique ». Isabelle Rey-Lefebvre, *Le Monde*, 3 octobre 2021.
https://www.lemonde.fr/societe/article/2021/10/03/logement-le-grand-bazar-du-nouveau-diagnostic-de-performance-energetique_6096956_3224.html

Bibliographie

Littérature académique :

Bloquet, Claire, et Damien, Lecomte. « La coordination du travail législatif : pour ouvrir (enfin) la boîte noire parlementaire », *Revue française d'administration publique*, vol. 171, no. 3, 2019, pp. 713-726.

Bonnaud, Laure et Martinais, Emmanuel. « Écrire la loi. Un travail de bureau pour hauts fonctionnaires du ministère de l'Écologie », *Sociologie du travail*, Vol 55 - n° 4 | 2013, 475-494.

Chevallier, Jacques. « La place de l'administration dans la production des normes », *Droit et société*, vol. 79, no. 3, 2011, pp. 623-636.

Fossier, Arnaud et Monnet, Eric. « De l'anthropologie du « lieu du politique » à l'anthropologie des institutions. Entretien avec Marc Abélès », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, 2009.

Goodin, Robert E. « Sequencing Deliberative Moments », *Acta Politica*, 40 (2),p. 182-196, 2005.

Leydet, Dominique. « Débats parlementaires et délibération démocratique », Loïc Blondiaux éd., *Le tournant délibératif de la démocratie*. Presses de Sciences Po, 2021, pp. 177-199.

Lascombes Pierre. Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. In: *Revue française de science politique*, 45^e année, n°3, 1995. pp. 396-419.

Martinais, Emmanuel. « L'écriture des règlements par les fonctionnaires du ministère de l'Écologie. La fabrique administrative du Plan de prévention des risques technologiques », *Politix*, vol. 90, no. 2, 2010, pp. 193-223.

Milet, Marc. « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France », *Revue française d'administration publique*, vol. 135, no. 3, 2010, pp. 601-618.

Ollion, Etienne. *Les candidats. Novices et professionnels en politique*. Hors collection. Paris: Presses Universitaires de France, 2021.

Rot, Gwenaële Borzeix, Anni et Demazière, Didier. « Ce que les écrits font au travail », *Sociologie du travail*, Vol. 56 - n° 1 | 2014, 4-15.

Van Lang, Agathe. « La Convention citoyenne pour le climat vue du droit de l'environnement : un dispositif participatif singulier en voie d'institutionnalisation », *Archives de philosophie du droit*, vol. 62, no. 1, 2020, pp. 509-525.

Littérature grise :

Loi énergie-climat, Ministère de la transition écologique, 16 janvier 2020.
<https://www.ecologie.gouv.fr/loi-energie-climat>

« Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuités et innovations », Jean Maïa, *La vie du Conseil Constitutionnel*, numéro 4, avril 2020.

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/le-controle-des-cavaliers-legislatifs-entre-continue-et-innovations>

« Concertation sur la réforme du DPE. Contribution de l'association négaWatt ». Association négaWatt, note d'analyse, novembre 2020.

https://www.negawatt.org/IMG/pdf/201116_note_concertation-dpe_contribution-negawatt.pdf

Rapport d'information sur la rénovation thermique des bâtiments, Assemblée Nationale, rapport n°3871, février 2021

« Le nouveau diagnostic de performance énergétique », Dossier de presse, Ministère de la Transition écologique, février 2021.

https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2021_DP_NouveauDPE%20%282%29.pdf

Dont documents de travail issus du processus parlementaire, versions du texte de loi et comptes rendus des commissions et séances publiques :

Rapport de la Convention citoyenne pour le climat à l'issue de son adoption formelle dimanche 21 juin 2020.

<https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/pdf/ccr-rapport-final.pdf>

Avis rendu au gouvernement sur un projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets, Conseil d'Etat, séance du 4 février 2021, n°401933, extrait du registre des délibérations.

<https://www.conseil-etat.fr/ressources/avis-aux-pouvoirs-publics/derniers-avis-publies/avis-sur-un-projet-de-loi-portant-lutte-contre-le-dereglement-climatique-et-ses-effets>

Projet de loi n°3875 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 10 février 2021.

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b3875_projet-loi#

Texte n°3995, adopté par la commission spéciale, sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 19 mars 2020.

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b3995_texte-adopte-commission#

Comptes rendus de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, volume 2, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 19 mars 2020.

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/csldcre/115b3995-tiii-v2_rapport-fond#_Toc256000002

En particulier les comptes-rendus des séances de la commission :

- du 17 février 2021 lors de laquelle sont auditionnés des représentants de la Convention citoyenne pour le climat,

<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opendata/CRCANR5L15S2021PO780850N002.html>

- du 18 février 2021 lors de laquelle sont auditionnés les rapporteurs du CESE,

<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opendata/CRCANR5L15S2021PO780850N004.html>

- du 1^{er} mars 2021 lors de laquelle est auditionnée la ministre Emmanuelle Wargon,

<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opendata/CRCANR5L15S2021PO780850N010.html>

Comptes rendus des séances publiques à l'Assemblée nationale du lundi 12 avril 2021.

<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2020-2021/premiere-seance-du-lundi-12-avril-2021>

Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, envoyé à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

<https://www.senat.fr/leg/pjl20-551.pdf>

Rapport n° 666 (2020-2021), fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 2 juin 2021.

<https://www.senat.fr/rap/120-666/120-666.html>

Comptes rendus de la commission des Affaires Economiques du lundi 14 juin 2021.

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20210614/affeco.html>

Projet de loi modifié par le Sénat, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets le 29 juin 2021, TA n°130.

<https://www.senat.fr/leg/tas20-130.pdf>

Rapport de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, n° 4336

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/3875/115b4336_rapport-fond#

Texte de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur du projet de loi, modifié par le Sénat, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (n°4302), n° 767

<https://www.senat.fr/leg/pjl20-767.html>

Séance publique du mardi 20 juillet 2021 à l'Assemblée nationale.

<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/session-extraordinaire-de-2020-2021/seance-du-mardi-20-juillet-2021>

Séance publique du mardi 20 juillet 2021 au Sénat.

<http://www.senat.fr/seances/s202107/s20210720/st20210720000.html>

Projet de loi, adopté, dans les conditions prévues à l'article 45, alinéa 3, de la Constitution, par l'Assemblée nationale, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets le 20 juillet 2021, T.A. n° 651.

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115t0651_texte-adopte-seance#

Recours devant le Conseil constitutionnel sur le Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, le 26 juillet 2021.

https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2021825dc/2021825dc_saisin edep.pdf

Décision du Conseil Constitutionnel n°2021-825 DC du 13 août 2021.

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021825DC.htm>

Loi n°2021 – 1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, publiée au Journal Officiel du 24 août 2021.

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043956924>

Articles de presse :

« Que sont devenues les propositions de la convention pour le climat, qu’Emmanuel Macron s’était engagé à reprendre « sans filtre » ? » Audrey Garric et al. *Le Monde*, 10 février 2021.
https://www.lemonde.fr/planete/article/2021/02/10/climat-les-propositions-de-la-convention-citoyenne-ont-elles-ete-reprises-par-le-gouvernement_6069467_3244.html

« Projet de loi climat : un passage en commission marqué par des reculs et quelques timides avancées ». Rémi Barroux, Audrey Garric et Mathilde Gérard, *Le Monde*, 19 mars 2021.
https://www.lemonde.fr/planete/article/2021/03/19/projet-de-loi-climat-un-passage-en-commission-marque-par-des-reculs-et-quelques-timides-avancees_6073776_3244.html

« Les passoires thermiques, sujet crucial de la loi climat à l’Assemblée nationale ». Audrey Garric, *Le Monde*, 13 avril 2021.
https://www.lemonde.fr/planete/article/2021/04/13/loi-climat-l-assemblee-nationale-s-attaque-a-l-enjeu-majeur-des-passoires-thermiques_6076553_3244.html

« Logement : le grand bazar du nouveau diagnostic de performance énergétique ». Isabelle Rey-Lefebvre, *Le Monde*, 3 octobre 2021.
https://www.lemonde.fr/societe/article/2021/10/03/logement-le-grand-bazar-du-nouveau-diagnostic-de-performance-energetique_6096956_3224.html