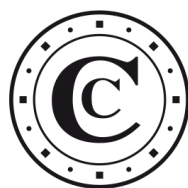


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA MISE EN ŒUVRE DU DIAGNOSTIC DE PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE

Exercices 2021-2024

Rapport public thématique

Juin 2025

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	13
Introduction.....	15
Chapitre I Le DPE, un outil renforcé en 2021, des difficultés de mise en œuvre insuffisamment anticipées	19
I - Un dispositif réglementaire aux effets juridiques renforcés en 2021	21
A - Un document opposable aux conséquences majeures pour les propriétaires	21
B - Un levier de la politique de rénovation énergétique des logements	24
II - Des difficultés de mise en œuvre du DPE par les particuliers insuffisamment anticipées.....	26
A - La nécessité de clarifier et d'ajuster le dispositif.....	26
B - Une articulation avec d'autres réglementations qui devrait être précisée	28
III - Des enjeux connexes non encore totalement appréhendés	30
A - L'articulation avec les travaux de rénovation énergétique.....	30
B - Des interactions avec la crise du logement en France à mieux appréhender.....	32
Chapitre II Des avancées dans la fiabilisation des diagnostics de performance énergétique.....	35
I - Une méthode de calcul standardisée.....	36
II - Des incertitudes engendrées par les conditions d'application de la méthode	40
III - Des efforts de fiabilisation à poursuivre	44
A - L'harmonisation des pratiques professionnelles	44
B - Le renforcement des compétences des diagnostiqueurs.....	45
C - Le contrôle de la qualité des diagnostics.....	49
Chapitre III Des lacunes dans le contrôle de la filière	53
I - Une filière accompagnée par les services de l'État	53
A - Une filière dans un environnement concurrentiel.....	53
B - Une filière animée par la direction l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) mais non organisée.....	55

II - Un contrôle de l'État limité, une surveillance exercée pour l'essentiel par des organismes de certification.....	57
A - Un contrôle de la direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes (DGCCRF) limité dans son périmètre et ses moyens.....	57
B - Un contrôle articulé autour de la certification par des organismes tiers.....	59
III - Une prévention des risques juridiques et assurantiels insuffisante	66
A - Des voies de recours contre les DPE limitées.....	66
B - Des sérieux risques de probité et d'impartialité.....	69
C - Des risques assurantiels non anticipés	72
Liste des abréviations	75
Annexes	77

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

**

Le présent rapport est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L.143 6 du code des juridictions financières qui permet à la Cour de mener des enquêtes thématiques.

La présente enquête a été réalisée par la cinquième chambre de la Cour des comptes. Elle a été notifiée le 26 septembre 2024 à six administrations ou agences relevant du ministère chargé de la transition écologique (la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, le commissariat général au développement durable, l'agence de la transition écologique, le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, l'agence nationale de l'habitat et l'agence nationale pour l'information sur le logement) et deux administrations du ministère de l'économie et des finances (direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et direction générale du Trésor). L'instruction s'est déroulée d'octobre à novembre 2024.

Outre les administrations centrales et opérateurs de l'État précités, des entretiens ont été menés avec un large panel de parties prenantes. Des représentants de la filière des diagnostiqueurs comme le syndicat interprofessionnel du diagnostic immobilier, de l'analyse et de la numérisation de l'existant (Sidiane), la fédération interprofessionnelle du diagnostic immobilier (Fidi), la chambre des diagnostiqueurs immobiliers (CDI-Fnaim) et des diagnostiqueurs (la start-up KRNO, le bureau d'études Corehal et Hyperion développement) ont été auditionnés.

Des organismes d'accréditation, de formation et de certification des diagnostiqueurs en performance énergétique l'ont été également comme le Comité français d'accréditation (Cofrac), UPN pro, Global certification, ABCIDIA certification, Afnor certification et Icert.

Des professionnels de l'immobilier et du bâtiment comme le conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétiques (CSCEE), la fédération nationale de l'immobilier (Fnaim), la fédération française du bâtiment (FFB), le conseil supérieur du notariat (CSN), l'Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI) ont été rencontrés.

Des associations et des experts ont été auditionnés comme l'Institut national de la consommation (INC), l'association UFC – Que choisir, la fédération solidaire pour l'habitat (Soliha), l'association Consommation, logement et cadre de vie (CLCV), LSN Assurance ainsi que d'autres acteurs publics (direction générale des entreprises, service du traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins, centre scientifique et technique du bâtiment). Ces nombreux échanges ont dans certains cas été complétés par l'envoi de questionnaires.

*
**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 14 mars 2025, par la cinquième chambre présidée par Mme Thibault, conseillère maître et composée de M. Cabourdin, conseiller maître et président de section, MM. Duguépéroux, Rabaté, conseillers maîtres, M. Brottes, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteures, Mmes Chenkier, conseillère référendaire en service extraordinaire, et Barbara, auditrice, et, en tant que contre-rapporteur, M. Pierre, conseiller maître, responsable de secteur

Il a été examiné le 8 avril 2025, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Hayez, rapporteur général du comité, M. Charpy, Mme Camby, M. Bertucci, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune et Mme Thibault, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Albertini, M. Strassel, M. Roux, Mme Daussin-Charpantier, Mme Mouysset et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés également par La Documentation française.

Synthèse

Certains effets de la réforme du diagnostic de performance énergétique ont été insuffisamment anticipés

Diagnostic immobilier initialement à visée informative, créé en 2006², le diagnostic de performance énergétique (DPE) renseigne sur la performance énergétique et climatique d'un logement ou d'un bâtiment, sous la forme d'une cotation allant de A à G (du plus efficient au moins efficient), attribuée selon un double seuil de performance minimale en consommation énergétique et en émissions de gaz à effet de serre. Il a été réformé en 2021 pour en faire l'un des outils de la politique de rénovation énergétique des bâtiments dans le cadre de la trajectoire de décarbonation de la France. A cette fin, ses effets juridiques ont été renforcés, le DPE devenant un outil obligatoire et opposable dans les transactions immobilières et les rapports locatifs. En conséquence, la possibilité de louer les logements les moins performants au plan énergétique est progressivement restreinte depuis le 1^{er} janvier 2025 en fonction d'un échéancier applicable aux étiquettes attribuées aux logements (logements classés G) qui s'achèvera en 2034 (logements classés E).

La mise en œuvre de cette réforme, intervenue dans des délais contraints, n'a pas suffisamment anticipé les difficultés rencontrées par les particuliers pour s'y conformer, alors qu'elle a des conséquences majeures sur leur situation patrimoniale et le marché immobilier.

Outre des clarifications nécessaires, voire quelques ajustements à apporter pour en faciliter la mise en œuvre, le dispositif devrait être mieux articulé avec d'autres réglementations s'imposant aux particuliers, notamment dans le champ de l'urbanisme et de la copropriété. Un pilotage global du DPE apparaît par ailleurs nécessaire pour mieux mesurer son impact sur les travaux effectivement réalisés pour améliorer les étiquettes énergétiques et ainsi évaluer l'emploi des subventions publiques correspondantes.

² Introduit en 2006 par loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit et l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005 relative au logement et à la construction, traduit pour la première fois au plan réglementaire par le décret n° 2006-1147 du 14 septembre 2006 relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments existants proposés à la vente en France métropolitaine.

Des efforts de fiabilisation du diagnostic de performance énergétique ont été menés et doivent être poursuivis

Avant 2021, plusieurs modes d'établissement d'un DPE coexistaient. La méthode dite « sur factures », qui reposait sur les factures d'énergie associées au logement, comportait plusieurs limites (logement inhabité une partie de l'année, variations dans le nombre d'occupants, influence des conditions climatiques extérieures et du comportement des usagers, etc.). La réforme de 2021 a permis d'unifier et de consolider les modalités de calcul des DPE, pour en faire un indicateur des qualités thermiques intrinsèques des logements, indépendamment du comportement de leurs occupants. Cette objectivation de la performance énergétique rend désormais possible la comparaison des logements entre eux, bien que des débats persistent sur certaines faiblesses méthodologiques, notamment pour le bâti ancien.

L'« *étiquette du DPE* » est calculée automatiquement à partir d'une consommation théorique d'énergie d'un logement, déduite de la description des caractéristiques physiques du bâtiment réalisée par les diagnostiqueurs. Ces derniers s'appuient sur des prises de mesure et des observations (surfaces de parois, épaisseur des vitrages, isolation des murs, etc.), ainsi que sur des pièces justificatives fournies par l'occupant du logement (plans, factures, notices techniques des installations de chauffage, etc.).

Les conditions dans lesquelles ces mesures ou observations sont faites peuvent toutefois entacher le résultat d'incertitudes : temps limité, pressions éventuellement exercées par les propriétaires, défaut de documents justificatifs et formation insuffisante des diagnostiqueurs constituent autant de potentielles sources d'erreurs fragilisant l'homogénéité des diagnostics réalisés.

En réponse à ces difficultés, l'État a mis en œuvre plusieurs actions de fiabilisation du DPE, dont, depuis le 1^{er} juillet 2024, un renforcement significatif des exigences de compétences des diagnostiqueurs, passant par une augmentation du volume des formations et du niveau requis aux examens. Un travail d'harmonisation des pratiques professionnelles est également en cours et devrait aboutir en 2026. S'il est trop tôt pour évaluer l'impact de ces mesures, elles devraient permettre de renforcer la confiance des particuliers dans le dispositif, ainsi que celle des assureurs de la filière. Une réflexion est par ailleurs en cours sur la mise en place de parcours de formation supérieure adaptés à ces nouveaux métiers et sanctionnés par des diplômes d'État.

Le contrôle de l'État est confié à des organismes tiers acteurs de la filière

Si l'État ne contrôle pas directement les DPE, en recourant à un mécanisme de certification exercé par des organismes tiers, il joue toutefois un rôle en amont, *via* l'Agence de la transition écologique (Ademe), et en aval, *via* la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

L'Ademe exerce ainsi un contrôle de la cohérence des DPE versés sur sa plateforme (l'Observatoire DPE-Audit énergétique), qui consiste pour l'essentiel à détecter la présence de valeurs aberrantes dans les données saisies (par exemple des surfaces ou hauteurs sous plafond improbables). Il serait intéressant d'approfondir ces analyses statistiques avec des méthodes d'intelligence artificielle afin d'être en mesure de déclencher des alertes pour d'autres formes d'incohérences (données très différentes de celles observées habituellement pour des bâtis similaires, systèmes de chauffage incohérents entre plusieurs appartements d'un même immeuble, etc.).

La DGCCRF est habilitée à contrôler les pratiques commerciales des diagnostiqueurs et le respect des exigences réglementaires encadrant l'exercice de leur profession (assurance professionnelle, détention de matériel adapté, etc.). Si les cas de fraude qu'elle détecte apparaissent marginaux, les manquements au droit de la consommation sont nombreux (70 % d'anomalies en 2023) et semblent tenir avant tout à une méconnaissance des règles par les nouveaux diagnostiqueurs, dont le nombre s'est accru dans les dernières années.

Au-delà de ces contrôles, la qualité de la prestation fournie par les professionnels n'est pas évaluée par l'État, mais par les organismes tiers, chargés de valider régulièrement que les diagnostiqueurs disposent bien des savoir-faire requis pour leur activité, selon un schéma de certification des compétences encadré réglementairement et en partie fondé sur des normes professionnelles. La certification des diagnostiqueurs immobiliers est obligatoire pour l'exercice de leur activité, avec des conditions renforcées depuis le 1^{er} juillet 2024, une augmentation des opérations de surveillance menées par les organismes de certification et un encadrement plus strict des suites à donner en cas de manquements constatés.

Ce système de certification, dont la philosophie repose sur une logique d'amélioration continue et de conformité à des référentiels professionnels (notamment internationaux), ne suffit pas pour autant à maîtriser pleinement les risques constatés en termes de probité et d'impartialité.

La nécessité de garantir l'impartialité des professionnels appelle un renforcement du rôle de l'État

Conformément aux directives européennes sur la performance énergétique des bâtiments (DPEB) de 2010 et 2024, les États membres doivent mettre en œuvre un système de contrôle indépendant sur les certificats de performance énergétique (équivalent du DPE), et s'assurer de l'indépendance des « *experts certificateurs* ».

L'observation du fonctionnement de la filière et le recueil de nombreux témoignages au cours de l'enquête ont mis en évidence que nombre d'organismes de formation et de certification ont entre eux des liens structurels ou financiers. Ces situations de potentiels conflits d'intérêts sont susceptibles de nuire au principe d'impartialité des diagnostics et de porter atteinte à la confiance des usagers dans les diagnostiqueurs et le DPE.

Une régulation accrue de la part de l'État devrait être envisagée favorablement, à condition qu'elle soit proportionnée tant en termes financiers qu'en termes de ressources humaines ; et ce d'autant que les particuliers ne disposent que de voies de recours limitées pour contester un DPE. Une communication mieux organisée et renouvelée vis-à-vis du public demeure nécessaire en vue de simplifier l'accès à l'information sur le dispositif du DPE et de faire mieux connaître les modalités de recours existantes et les conséquences en cas de fraude.

Le plan d'action annoncé le 19 mars 2025 par la ministre chargée du logement s'inscrit à cet égard dans la continuité des constats et des recommandations formulées par la Cour sur le besoin de renforcement de la prévention des risques d'irrégularités.

Récapitulatif des recommandations

1. S'assurer de la bonne articulation du dispositif du DPE avec la réglementation de la copropriété et de l'urbanisme en associant les représentants des professionnels et des particuliers (*ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche*).
2. Renforcer avant la fin de l'année 2025 le dispositif d'information à l'attention du public, notamment sur les différents types de DPE et les voies de recours possibles (*ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche*).
3. Mettre en œuvre dès 2025 des contrôles statistiques approfondis de la cohérence des diagnostics de performance énergétique effectués par l'Ademe afin de renforcer leur fiabilité (*ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche*).
4. Poursuivre la structuration de la filière avant fin 2026, notamment en instaurant une carte professionnelle pour les diagnostiqueurs afin de prévenir la fraude et garantir la confiance du public (*ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche* ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).
5. Instaurer une incompatibilité géographique pour les auditeurs par rapport à leurs fonctions antérieures avant fin 2026 (*ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche*).
6. Garantir une stricte séparation de l'exercice des missions de formation initiale et de certification avant fin 2026 (*ministère de la transition écologique de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche*).

Introduction

Le diagnostic de performance énergétique (DPE) est un diagnostic immobilier qui renseigne sur la performance énergétique et climatique d'un logement ou d'un bâtiment, dans le but de mieux informer les propriétaires et locataires, et d'encourager les rénovations pour réduire la consommation d'énergie et les émissions de CO₂ du parc immobilier français. Il se présente sous la forme d'une cotation allant de A à G (du plus efficient au moins efficient), attribuée selon un double seuil de performance minimale en consommation énergétique et en émissions de gaz à effet de serre.

Depuis son introduction en 2006 comme simple document informatif, et plus particulièrement depuis 2021, le DPE a connu d'importantes évolutions méthodologiques et juridiques. Il est devenu pleinement opposable depuis le 1^{er} juillet 2021 et est désormais utilisé pour définir les critères de décence énergétique des logements. L'interdiction de location qui en découle s'applique aux logements classés G à compter de 2025 et à ceux classés F à compter de 2028, même si sa portée exacte doit être relativisée dans la mesure où il ne s'agit pas d'une interdiction stricto sensu mais d'un ensemble de contraintes et risques juridiques et financiers pesant sur les bailleurs. Elle donne au DPE une résonance particulière qui s'invite fréquemment dans le débat public et répond à des attentes fortes des propriétaires, bailleurs, locataires et parties prenantes de la politique du logement et de l'immobilier.

Le DPE est au cœur de la politique de rénovation énergétique des logements impulsée par l'Union européenne, qui vise à atteindre la neutralité carbone dans le secteur des bâtiments d'ici 2050, ce qui suppose notamment de rénover les 5,8 millions de logements les plus énergivores (classés F ou G) dans le parc français. L'effort est soutenu par un certain nombre de dispositifs publics d'aide (subventions « MaPrimeRénov », certificats d'économie d'énergie, etc.) et d'accompagnement (réseau France Rénov), pour lesquels le DPE joue le rôle de document de référence dans l'évaluation de la performance énergétique d'un logement.

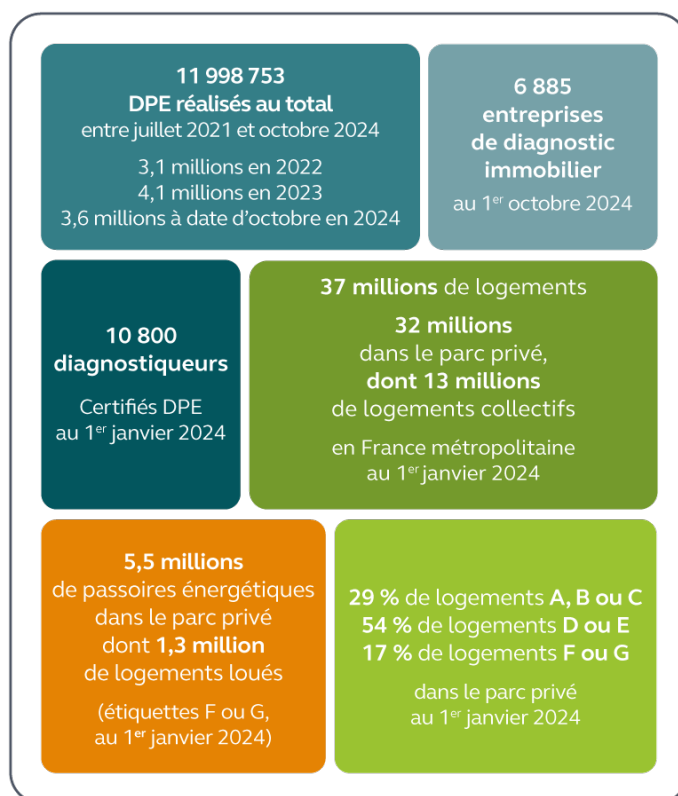
Le DPE a ainsi connu une massification rapide ces dernières années, passant de 120 000 diagnostics réalisés par mois en 2018 à plus de 350 000 aujourd'hui. En réponse à cette hausse des demandes, le nombre de diagnostiqueurs immobiliers certifiés pour réaliser des DPE a lui-même augmenté de 46 % entre 2019 et 2023.

Cette expansion s'inscrit dans un contexte où la capacité du DPE à prendre en compte les spécificités de certains logements (comme les petites surfaces ou les bâtis anciens) a fait l'objet de critiques, et où des interrogations ont été émises, relayées par la sphère médiatique, sur la qualité hétérogène des prestations réalisées par les professionnels. Le calendrier ambitieux de rénovation impliqué par l'interdiction de location des « passoires énergétiques » (logements classés F et G) soulève également des inquiétudes quant à ses conséquences sur le marché immobilier, alors que la rénovation énergétique des logements stagne voire recule sur la période récente.

Le présent audit-flash s'est employé, dans le contexte de l'entrée en vigueur de l'interdiction de location des logements classés G au 1^{er} janvier 2025 et dans l'attente de la deuxième phase prévue au 1^{er} janvier 2028 (logements classés F), à analyser la capacité de l'État à garantir la mise en œuvre du DPE et des nouveaux critères de décence énergétique des logements par un processus fiable, transparent et équitable, accessible à tous, et à contrôler les risques associés. Les mesures de fiabilisation du DPE annoncées par le gouvernement le 19 mars 2025, à l'issue de la phase de contradiction avec la Cour, corroborent les constats et propositions de recommandations tels que formulés lors de l'instruction.

Le contrôle porte sur les exercices 2021 (année d'entrée en vigueur de la nouvelle méthode de calcul du DPE et de son opposabilité) à 2024, et s'est concentré sur le parc de logements privés en France métropolitaine, qui comptabilise plus de 32 millions de logements en 2024, dont près de 5,5 millions sont classés comme passoires énergétiques (1,3 million dans le parc locatif privé).

Après avoir rappelé les réformes récentes du DPE et le manque d'anticipation de certaines de ses conséquences (chapitre I), le rapport présente les efforts de fiabilisation menés (chapitre II) et relève les insuffisances persistantes en matière de contrôle (chapitre III).

Schéma n° 1 : le DPE en chiffres en 2024

Source : Cour des comptes d'après les données de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), de l'Ademe, du service des données et études statistiques (SDES) au CGDD et de l'Observatoire des entreprises de diagnostic immobilier (IDEAL Conseils). Sont inclus tous les types de logements (résidences principales, secondaires et logements vacants).

Chapitre I

Le DPE, un outil renforcé en 2021, des difficultés de mise en œuvre insuffisamment anticipées

Outil réglementaire à vocation uniquement informative à sa création en 2006, le DPE permet de mesurer la performance énergétique d'un logement ou d'un bâtiment à partir de ses caractéristiques techniques. Trouvant son origine dans la politique énergétique européenne, il a fait l'objet d'une longue sédimentation juridique qui a abouti à une réforme majeure en 2021, à la suite de la Convention Citoyenne pour le Climat.

Le DPE a été renforcé en 2021, devenant pleinement opposable et adossé à une interdiction de louer (I). Pour autant, les pouvoirs publics n'ont pas suffisamment anticipé les difficultés des particuliers à s'y conformer (II), alors qu'il est désormais un des outils importants de la rénovation énergétique des bâtiments et a des conséquences majeures sur le marché immobilier et leur situation patrimoniale.

Un socle normatif en évolution constante³

Introduit par loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit et l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005 relative au logement et à la construction, traduit pour la première fois au plan réglementaire par le décret n° 2006-1147 du 14 septembre 2006 relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments existants proposés à la vente en France métropolitaine, le DPE s'inscrit d'abord dans le cadre de la politique européenne énergétique issue de la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments (DPEB) de 2002 introduite par loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (dite loi POPE), modifiée par la Directive 2010/31, puis par la Directive 2024/1075 qui doit être transposée avant le 30 mai 2026. Ces normes européennes s'inscrivent elles-mêmes dans le cadre de l'évolution des négociations internationales sur la lutte contre le changement climatique.

Le législateur européen a fixé comme objectif de transformer en 2050 le parc immobilier européen en parc décarboné en améliorant la performance énergétique des bâtiments tout au long de leur cycle de vie (construction, rénovation, etc.) et en réduisant les gaz à effet de serre (GES). Les États membres ont été invités à établir un système de certification de la performance énergétique des bâtiments, à garantir « la qualité, la fiabilité et l'accessibilité financière des certificats de performance énergétique » et à en effectuer un contrôle indépendant.

Au niveau national, la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite loi ELAN et la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « climat et résilience » sont les fondements juridiques les plus récents du DPE.

Le champ réglementaire du DPE n'a quant à lui cessé de s'enrichir depuis 2020 avec une quinzaine d'actes concernant sa mise en œuvre.

³ Cf. Annexe n° 1.

I - Un dispositif réglementaire aux effets juridiques renforcés en 2021

A - Un document opposable aux conséquences majeures pour les propriétaires

Encadré par les articles L. 126-26 et R. 126-15 et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH), le dispositif du DPE a été réformé en 2021 en intégrant une composante climatique. Il comporte une nouvelle étiquette « énergie » intégrant la consommation énergétique et les émissions de gaz à effet de serre.

Sous la double impulsion de la loi du 23 novembre 2018 dite loi ELAN qui introduit finalement à compter du 1^{er} juillet 2021 la notion d'opposabilité du DPE et de la loi du 22 août 2021 dite « climat et résilience » qui en complète l'application, le DPE devient en 2021 un document obligatoire, opposable au 1^{er} juillet 2021, avec effets juridiques sur les transactions immobilières et les baux locatifs.

Chaque diagnostic a une durée de validité de dix ans⁴.

Une dizaine de décrets et d'arrêtés se sont succédé depuis 2020 pour apporter des précisions ou des modifications au régime juridique et technique du DPE. Parmi les plus récents et médiatisés de ces actes réglementaires, un arrêté du 25 mars 2024 a adapté les modalités de calcul des DPE, à compter du 1^{er} juillet 2024 pour les petites surfaces.

Aujourd'hui, le DPE est un document synthétique d'information qui comprend les mentions opposables suivantes : une classification énergétique et climatique du logement allant de A à G, une estimation de la consommation énergétique moyenne du logement, de ses émissions de gaz à effet de serre et de ses principales sources de déperdition d'énergie (murs, toiture, chauffage, ventilation, fenêtre ou sol).

⁴ Article D. 134-4-2 du CCH.

Que signifie le classement d'un logement en G, F ou E ?

- les logements classés G ont une consommation en énergie primaire supérieure à 420 kWh/m²/an ou émettent plus de 100 kg CO₂ eq/m²/an ;
- les logements classés F ont une consommation en énergie primaire comprise entre 330 et 420 kWh/m²/an ou émettent entre 70 et 100 kg CO₂ eq/m²/an ;
- les logements classés E ont une consommation en énergie primaire supérieure entre 250 et 330 kWh/m²/an ou des émissions de gaz à effet de serre comprises entre 50 et 70 kg CO₂ eq/m²/an

Le DPE fournit également des indications sur le confort d'été, la qualité de ventilation et d'isolation, et la répartition des déperditions thermiques dans le logement. Ces mentions sont complétées par des « recommandations » destinées à améliorer la performance sans être de nature contraignante.

Sa présentation a été simplifiée en 2021 et la communication grand public a été accompagnée par l'État avec l'édition sur internet en 2022 de deux documents rédigés par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme, et des paysages (DHUP) :

- une fiche de préparation permettant de recenser les informations et documents clefs à fournir pour une bonne réalisation du DPE (évitant la saisie de valeurs « par défaut » qui pourraient être pénalisantes pour le résultat) ;
- une notice support permettant une lecture synthétique et visuelle du rapport par le propriétaire, rappelant les informations à vérifier, les recours possibles et les aides disponibles en cas de travaux à réaliser.

Si les obligations juridiques découlant du DPE sont multiples, son système de sanction est spécifique.

Conformément à l'article L. 271-4 du CCH, le DPE est obligatoire pour toute mise en vente et doit être annexé à l'acte authentique avec les autres diagnostics immobiliers obligatoires (plomb, termites, amiante, etc.). Il doit par ailleurs être communiqué à l'acquéreur potentiel dès le début du processus de transaction immobilière⁵. Pour les locations, il doit être fourni au nouveau locataire, au plus tard à la signature du bail et tenu à la disposition des candidats à la location (articles L. 126-28 et L. 126-29 du CCH).

⁵ Le CCH précise que c'est au plus tard annexé à l'acte définitif de vente mais la pratique notariale ainsi que les règles de droit commun du droit de la consommation préconisent une bonne information sur la « chose » en amont, c'est-à-dire après la première visite du bien.

Les annonces de vente et de location doivent en outre mentionner les DPE (conformément à l'article L. 126-33 et aux articles R. 126-21 à 126-25 du CCH) et comporter les informations suivantes :

- le classement climatique (gaz à effet de serre), au même titre que le classement énergétique, y compris sur les annonces électroniques ;
- l'indication du montant des dépenses théoriques annuelles de l'ensemble des usages énergétiques (article R. 126-23 du CCH), sur la base d'une prévision reposant sur un coût de l'énergie connu au moment de la réalisation du diagnostic et non sur une prédiction de ce que sera la consommation réelle du ménage occupant (qui dépend des habitudes de celui-ci, des conditions météorologiques, etc.).

En cas de manquement à ces obligations d'information, le professionnel est passible d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale⁶ (cf. article L. 126-33 du CCH). Les non-professionnels sont aussi redevables de cette obligation.

Enfin, sur le fondement de la notion de « logement décent » devant respecter un niveau de performance énergétique minimum, le calendrier de la loi Climat et résilience, pour la France hexagonale, prévoit une interdiction de louer pour :

- les logements classés G à compter du 1^{er} janvier 2025 ;
- les logements classés F à compter de 2028 ;
- les logements classés E à compter de 2034.

Précisions terminologiques

- L'opposabilité : le terme « opposabilité » ne figure pas expressément dans les textes, mais découle de l'abrogation, dans la lettre de la loi, de la proposition grammaticale selon laquelle le DPE revêt un contenu purement informatif. La rédaction de l'article 179 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ÉLAN) désormais en vigueur se limite à poser que seules « *les recommandations de travaux, contenues dans les DPE sont purement informatives* ». L'opposabilité n'apparaît donc qu'en creux mais est bien réelle.

⁶ Depuis le 1^{er} janvier 2022, les enquêteurs de la direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) disposent d'un pouvoir de sanction propre en cas de défaut d'information précontractuelle relative à la performance énergétique du bien.

- L'interdiction de mise en location : il ne s'agit pas d'une impossibilité administrative de louer assortie d'un mode de sanction spécifique qui entraînerait la rupture mécanique du lien juridique avec le locataire ou la nullité automatique du bail. Pour autant, si la validité du contrat de location en cours n'est pas remise en cause, sauf en cas de non-décence du logement, le bailleur s'expose non seulement, le cas échéant, à la conservation par l'organisme payeur de l'allocation de logement mais il peut aussi être contraint par le juge, sur initiative du locataire, à la réalisation des travaux de rénovation, et/ou à la réduction ou suspension du loyer et à l'indemnisation du préjudice du locataire.

Le montant de loyer des logements peu performants au plan énergétique est également encadré⁷ pour les logements classés F ou G : gel des loyers lors d'une nouvelle location ; pour les baux en cours, pas de réévaluation du loyer lors du renouvellement du bail ; aucun complément de loyer applicable, pas de révision annuelle du loyer ni de majoration du loyer consécutive à la réalisation de travaux d'amélioration du logement si toujours classés dans ces catégories.

En cas de location d'un logement ne satisfaisant pas aux règles de décence énergétique, le locataire a la possibilité de demander au propriétaire, sur le fondement du 1° de l'article 20 de la loi du 6 juillet 1989, sa mise en conformité sans qu'il soit porté atteinte à la validité du bail. Le juge détermine, le cas échéant, la nature des travaux à réaliser et le délai de leur exécution. Il peut réduire le montant du loyer ou suspendre, avec ou sans consignation, son paiement et la durée du bail jusqu'à l'exécution de ces travaux.

En cas de non transmission du DPE, le locataire peut en outre demander l'annulation du contrat de bail et des dommages et intérêts devant le juge judiciaire à la condition qu'il puisse démontrer que son consentement à la location du bien a été ainsi vicié ou qu'il a subi un préjudice ayant un lien de causalité avec l'absence de DPE.

B - Un levier de la politique de rénovation énergétique des logements

La DHUP, qui a conçu le dispositif, a souhaité mettre en place un outil à vocation généraliste, duplicable aisément, accessible au plan financier pour les ménages. Le DPE concerne tous les logements (individuels, en copropriété, en monopropriété), les bureaux, les activités

⁷ Loi du 6 juillet 1989 précitée.

commerciales, tous les bâtiments (quelle que soit l'année de construction), le secteur privé ou public, l'hexagone et les départements et régions d'outre-mer (selon un calendrier spécifique). Les locations touristiques saisonnières meublées de moins de quatre mois sont par ailleurs très récemment entrées dans le champ de l'obligation du DPE depuis la loi du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale.

À la différence du DPE « individuel », le DPE « collectif »⁸ concerne les parties communes et privatives des copropriétés de plus de 200 lots en 2024, de plus de 50 lots avant fin 2025 et celles de moins de 50 lots avant fin 2026. Les DPE collectifs représentent moins de 2 % de l'ensemble des DPE réalisés entre juillet 2021 et octobre 2024⁹.

Ainsi, pour la DHUP, l'objectif du DPE est « *de pouvoir interclasser les logements entre eux, permettant en quelque sorte de prioriser les logements qu'il convient de rénover. L'objectif recherché par l'introduction des critères de décence énergétique est double : d'une part, et à titre principal, il doit permettre de protéger les locataires de passoires thermiques et, partant, de réduire la précarité énergétique. En effet, les locataires de ces logements doivent parfois s'acquitter de factures énergétiques élevées et/ou vivre dans des situations de confort hivernal insatisfaisantes. Le critère de décence énergétique vise à éradiquer ces situations. D'autre part, les exigences progressives de décence énergétique dessinent une trajectoire de rénovation des logements mis en location, ce qui concourt à l'atteinte des objectifs nationaux de baisse des consommations d'énergie et de réduction des émissions de gaz à effet de serre* ».

D'un simple objet réglementaire technique à vocation informative, le DPE s'est dès lors, dans les faits, transformé en outil stratégique et politique aux conséquences majeures pour les particuliers et le régime de la propriété sans que les conséquences de cette transformation et de son calendrier de réalisation n'aient été clairement mesurées, notamment en termes de risque d'éviction, même temporaire, de logements du parc locatif.

⁸ Le DPE « collectif » a été introduit par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « climat et résilience ».

⁹ Source DHUP.

II - Des difficultés de mise en œuvre du DPE par les particuliers insuffisamment anticipées

Le législateur français a fait le choix, plus exigeant que dans les autres pays de l'Union européenne, d'assortir la mise en œuvre du DPE d'une « interdiction de louer ». Compte tenu du rythme soutenu des réformes successives du dispositif et de la priorité donnée aux aspects de faisabilité et de crédibilité technique de ce dernier (voir chapitre II), un certain nombre de difficultés rencontrées par les particuliers n'ont pas été suffisamment appréhendées à l'occasion de la mise en œuvre concrète du nouveau dispositif, dans une période par ailleurs marquée par un contexte de crise sur le marché du logement (chute des programmes de constructions neuves, hausse des taux des crédits immobiliers, attrition de l'offre locative dans les métropoles, encadrement des loyers, etc.).

Outre la nécessité de certaines clarifications (A) et d'une meilleure articulation avec d'autres réglementations (B), le lien entre les travaux de rénovation nécessaire et les effets sur l'offre de logements doit faire l'objet d'une attention renforcée (C).

A - La nécessité de clarifier et d'ajuster le dispositif

1 - La clarification des modalités d'application dans le temps

Les différentes échéances prévues pour la mise en œuvre du DPE et pour l'indépendance des logements ont complexifié leur lisibilité. Compte tenu de la validité de dix ans du DPE, le régime transitoire prévu par le décret du 17 décembre 2020 a abouti à la coexistence de régimes de DPE différents jusqu'à la fin 2024, qui a été préjudiciable à la clarté du dispositif.

Les différentes échéances liées à la décence énergétique ont suscité des interrogations avec notamment l'échéance mise en avant (« à compter du 1^{er} janvier 2025 ») qui a été interprétée de façon diverses, faute de définition législative précise. Selon l'administration, il faut l'entendre comme ne s'appliquant pas en cours de bail, mais « à l'occasion de la signature d'un nouveau bail, au renouvellement du bail, ou lors de la reconduction tacite d'un bail existant »¹⁰. Ce positionnement de l'administration a été contesté

¹⁰ <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/interdiction-location-gel-loyers-passoires-energetiques>

notamment par les syndicats de diagnostiqueurs, estimant que seuls les « *nouveaux contrats de location conclus à compter du* » devaient être dans l'épuration du DPE. Une explicitation claire et partagée avec les professionnels aurait pu simplifier la gestion patrimoniale, notamment des bailleurs privés.

Par ailleurs, le législateur n'a prévu aucune limite légale au nombre de DPE pouvant être réalisés pour un même bien, ni aucune règle quant à la primauté d'un DPE sur un autre, ce qui pourrait encourager les particuliers à multiplier les DPE jusqu'à obtenir un DPE satisfaisant.

2 - La simplification des modalités d'application dans l'espace

Le DPE, selon qu'il est réalisé au niveau d'un immeuble entier ou d'un lot de copropriété, peut être source d'incompréhensions. Un point de confusion potentiel pour le public concerne le DPE « individuel » qui répond à des règles d'opposabilité différentes du « DPE collectif », d'un immeuble en copropriété réalisé à partir des parties communes et de quelques logements « témoins » censés être représentatifs. La classification ainsi obtenue peut-être différente de celle obtenue par les particuliers au titre de leur DPE individuel et conduire, comme le souligne le Conseil supérieur du notariat dans son étude de février 2024¹¹, à des comportements de blocage pour entreprendre des travaux de rénovation énergétique collectifs de la part des propriétaires de logements ayant un DPE « meilleur » que le DPE collectif. Le Conseil supérieur du notariat préconise à cet égard d'accorder la primauté au DPE collectif par rapport au DPE individuel pour favoriser les rénovations globales.

Par ailleurs, l'arrêté du 25 mars 2024 modifiant les seuils des étiquettes du diagnostic de performance énergétique pour les logements de petites surfaces a adapté les modalités du DPE à compter du 1^{er} juillet 2024, notamment en remplaçant la notion de « surface habitable » par celle de « surface de référence »¹². Cette nouvelle notion vient complexifier un champ lexical technique qui n'est déjà pas nécessairement accessible pour le grand public et pose la question de la démarche mise en place pour faciliter son accès à des informations à la fois précises et pédagogiques.

¹¹ Rapport de l'Institut d'Études Judiciaires, *Logement et transition climatique*.

¹² La surface de référence ajoute à la surface habitable les surfaces de locaux chauffés pour l'usage principal d'occupation humaine d'une hauteur sous plafond d'au moins 1,80 mètres.

B - Une articulation avec d'autres réglementations qui devrait être précisée

1 - Les écueils des règles de la copropriété

Les particuliers souhaitant s'appuyer sur leur DPE pour réaliser des travaux de rénovation ne sont pas dans des positions identiques selon qu'ils vivent en maison individuelle ou au sein d'une copropriété. Ainsi, compte tenu des procédures issues de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, certains copropriétaires ne peuvent améliorer efficacement la performance énergétique de leur logement qu'en passant par une action sur les parties communes en raison de leur situation, leur orientation ou encore leur étage¹³. Comme le souligne l'Agence nationale d'information sur le logement (Anil)¹⁴, ces travaux sont soumis aux règles de majorité renforcée de l'article 25 de la loi précitée, même si depuis la loi du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement, si le tiers des voix de tous les copropriétaires n'a pas été recueilli, le projet peut être présenté à une nouvelle assemblée générale trois mois plus tard, et voté à la majorité simple. L'Anil indique néanmoins, qu'obtenir l'adhésion du syndicat des copropriétaires peut être en pratique difficile à réunir tant *« l'inertie liée à la prise de décision peut s'avérer importante dans un collectif aux moyens et aux intérêts divergents »*.

Plusieurs professionnels de l'immobilier auditionnés préconisent, dans ces cas de figure, d'assouplir¹⁵ les restrictions liées à la notion d'indécence énergétique (Fédération française du bâtiment) ou de la suspendre si un programme prévisionnel des travaux a été adopté par la copropriété (Fédération nationale de l'immobilier), ou encore d'aménager la possibilité d'une location assortie d'une baisse de loyer, le temps que les travaux soient

¹³ À titre d'illustration, un logement de dernier étage peu performant en termes d'isolation de plafond, ne pourra procéder par geste individuel mais par une isolation de la toiture collective de l'immeuble ou/et de façade.

¹⁴ L'Anil a réalisé une étude sur les freins à la rénovation énergétique en mettant en évidence les contraintes rencontrées par les bailleurs pour réaliser les travaux de rénovation, à travers l'administration d'un questionnaire auprès de 3 700 ménages. Les deux-tiers des copropriétaires sondés déclarent qu'aucune action n'a été réellement enclenchée. Seuls 8 % précisent avoir atteint le stade du vote de réalisation des travaux (mai à juillet 2023).

¹⁵ Une proposition de loi n° 546 de l'Assemblée nationale, dite « transpartisane » avait été déposée dans ce sens en novembre 2024 par les députés B. Marchive, I. Echaniz et B. Vallaud, visant *« à prévenir les litiges relatifs aux obligations de décence énergétique et à sécuriser leur application en copropriété »*, préconisant d'alléger le dispositif de 2021, notamment dans les copropriétés. Elle a été retirée par les rapporteurs en raison du rejet de l'article principal sur l'assouplissement de l'interdiction de mise en location des biens notés G au DPE.

accompli ou le processus de décision de la copropriété mené à son terme (Union nationale des propriétaires immobiliers, Association consommation, logement et cadre de vie).

L'administration pourrait effectivement envisager les modalités d'assouplissement des conséquences de cette notion, pour les propriétaires de bonne foi, en s'inspirant du mécanisme du 1° de l'article 20 de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, introduit par la loi Énergie et Climat, puis la loi Climat et résilience, qui autorise le juge judiciaire, saisi par un locataire, à ne pas ordonner de mesure visant à permettre le respect des exigences de décence énergétique dans deux hypothèses :

- en copropriété, lorsque le propriétaire peut démontrer qu'il n'a pu parvenir au niveau de performance énergétique minimal « malgré ses diligences en vue de l'examen de résolutions tendant à la réalisation de travaux relevant des parties communes ou d'équipements communs et la réalisation de travaux dans les parties privatives de son lot adaptés aux caractéristiques du bâtiment » (depuis le 1^{er} janvier 2023) ;
- lorsque le logement est soumis à des contraintes architecturales ou patrimoniales qui font obstacle à l'atteinte de ce niveau de performance minimal malgré la réalisation de travaux compatibles avec ces contraintes. Les critères relatifs à ces contraintes sont précisés par le décret du 18 août 2023 (à compter du 1^{er} janvier 2025).

2 - Les contraintes d'urbanisme

Les travaux de rénovation énergétique consistent souvent en l'adjonction au bâti existant d'une isolation par l'extérieur. Lorsque la construction initiale a été édifiée en limite de propriété, en particulier dans les zones de centre-ville ancien qui sont protégées ou classées, où les immeubles sont alignés strictement au droit applicable à la voirie, l'ajout d'une isolation par l'extérieur est susceptible de venir empiéter sur le terrain du voisin voire une zone non constructible ou le domaine public. Même lorsque le chantier est possible au regard des règles d'urbanisme, des autorisations administratives sont néanmoins exigées, avec des délais d'obtention parfois longs notamment dans les grandes métropoles.

Les syndics ou gestionnaires d'immeubles parisiens et lyonnais auditionnés dans le cadre du présent rapport ont à cet égard appelé l'attention sur les conséquences des règles visant à préserver les façades ayant un intérêt patrimonial ou historique, avec par exemple l'obligation de reconstituer à l'identique après les travaux de rénovation énergétique les moulures ou ornements considérés comme indissociables du caractère remarquable de la façade.

III - Des enjeux connexes non encore totalement appréhendés

A - L'articulation avec les travaux de rénovation énergétique

Les propositions de travaux de rénovation énergétique, qui peuvent figurer dans le DPE sont généralement rédigées de façon sommaire. Elles ne contiennent en effet ni descriptif précis de ce qui est attendu pour améliorer la catégorie de classement, ni élément sur les coûts induits ou sur les aides publiques mobilisables. Les particuliers peuvent ainsi éprouver, à leur lecture des difficultés à comprendre, concrètement, quels travaux doivent être effectués pour gagner en performance. Pour comprendre les scénarios de travaux à effectuer et en anticiper le coût réel, seul un « audit énergétique », distinct du DPE, donne des informations étayées, mais moyennant un montant en moyenne trois à cinq fois plus élevé que le coût d'un DPE.

À cet égard, l'Agence nationale de l'habitat (Anah) estime que les aides à la rénovation énergétique ne sont pas toujours bien articulées avec les DPE. Pour cette raison elle privilégie l'audit énergétique plutôt que sur le DPE pour la mise en œuvre des subventions « MaPrimeRénov » dans le cadre des rénovations globales.

L'audit énergétique

Bien que s'appuyant sur la même méthode de calcul, le DPE se distingue de l'audit énergétique, document de préconisation de travaux de rénovation énergétique qui comprend, outre le bilan détaillé des consommations énergétiques et des sources de gaspillage basé sur une analyse du bâti et des installations, plusieurs scénarios de travaux permettant de réduire la consommation d'énergie du logement et de gagner en confort thermique, avec pour chaque scénario la description de travaux, les économies estimées sur la facture énergétique, l'étiquette énergétique avant/après travaux, et enfin les aides financières disponibles. Cet audit énergétique est obligatoire pour toute vente de logements classés F ou G (à partir du 25 août 2022), pour toute vente de bâtiment ou partie de bâtiment en monopropriété (maison individuelle ou immeuble) à partir du 1^{er} avril 2023, ainsi que pour toute demande d'aide à la rénovation globale au titre du dispositif « MaPrimeRénov ».

La question de l'utilité du DPE pour planifier des travaux de rénovation peut en conséquence être posée, alors même que l'incitation à la rénovation énergétique fait partie des objectifs assignés à ce dispositif. Au-delà des estimations de la performance énergétique du parc de logements dans son ensemble, aucun instrument de mesure ne permet en effet d'apprécier les éventuels liens de causalité entre réalisation des DPE et effort de rénovation énergétique à réaliser sur les bâtiments concernés, si bien que l'articulation entre DPE, travaux à effectuer et travaux effectivement réalisés ne peut être documentée de façon rigoureuse.

Ce lien causal entre DPE et travaux effectivement réalisés serait pourtant utile : la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat¹⁶ fixe en effet l'objectif de rénover l'ensemble des « passoires thermiques » (classements F et G) d'ici à 2030, soit, en 2024, 5,8 millions de logements dans l'ensemble du parc français (2,5 millions classés G, et 3,3 millions classés F). Cet objectif supposerait de réaliser en moyenne près d'un million de rénovations suffisamment performantes chaque année sur l'ensemble du parc.

Or le rythme de rénovation des logements apparaît à ce stade insuffisant au regard de ces objectifs. Selon l'Anah¹⁷, 2,4 millions de logements auraient fait l'objet de travaux de rénovation énergétique (tout confondu) depuis 2020 jusqu'à fin septembre 2024. Selon les données du Commissariat général au développement durable (cf. Annexe n°2), le nombre de passoires thermiques dans le parc total de logements aurait diminué de 1,7 point entre 2022 et 2024, pour environ 440 000 logements G et 900 000 logements F en moins (dont 110 000 logements G et 170 000 logements F pour le parc locatif privé). Cette baisse s'est accélérée en 2023, puisque l'on comptait 8 % de « passoires thermiques » en moins entre le 1^{er} janvier 2022 et le 1^{er} janvier 2023, et 11 % entre le 1^{er} janvier 2023 et le 1^{er} janvier 2024. Ces évolutions restent toutefois des estimations statistiques globales, qui en l'absence de suivi statistique des rénovations, ne présument pas des causes sous-jacentes de la sortie d'une classe F ou G (destruction, travaux, etc.).

¹⁶ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

¹⁷ Bilan du dispositif « MaPrimeRénov » au 3^{ème} trimestre 2024.

**Tableau n° 1 : état du niveau de performance énergétique
du parc de logements en France**

Étiquette	Échéance de la loi Climat et résilience	Nombre de logements en 2022		Nombre de logements en 2024		Évolution 2022-2024	
		Parc total	<i>Dont locatif privé</i>	Parc total	<i>Dont locatif privé</i>	Parc total	<i>Dont locatif privé</i>
G	1 ^{er} janvier 2025	2 989 000	673 000	2 547 000	567 000	- 442 000 (- 14,8 %)	- 107 000 (- 15,9 %)
F	1 ^{er} janvier 2028	4 169 000	906 000	3 272 000	737 000	- 897 000 (- 21,5 %)	- 169 000 (- 18,7 %)
E	1 ^{er} janvier 2034	8 283 000	1 851 000	8 168 000	1 803 000	- 114 000 (- 1,4 %)	- 48 000 (- 2,6 %)
A-B-C-D		21 226 000	4 529 000	23 203 000	5 079 000	+ 1 977 000 (+ 9,3 %)	+ 549 000 (+ 12,1 %)
Total		36 666 000	7 960 000	37 189 000	8 185 000	523 000	225 000

Source : Cour des comptes d'après le service des données et des études statistiques du Commissariat général au développement durable. France métropolitaine uniquement.

Ce suivi imprécis des aspects « post DPE » traduit une approche des services de l'État centrée sur les aspects techniques du DPE alors qu'elle aurait utilement pu intégrer la dynamique de réalisation effective de travaux au service de l'objectif de réduction du nombre de « passoires thermiques ».

B - Des interactions avec la crise du logement en France à mieux appréhender

Aucune étude d'impact globale préalable n'a été réalisée par l'administration sur les effets de la réforme de la transformation législative du DPE en 2021, au-delà des fiches d'impact produites par la DHUP pour l'adoption de nouvelles mesures réglementaires. Aucune évaluation n'est prévue sur ses conséquences éventuelles sur l'état du parc de logement locatif, sur le marché de l'immobilier ou sur celui de l'assurance. Comme le regrette le Conseil national de l'habitat¹⁸, aucune phase de test sur le patrimoine des acteurs n'a pu être réalisée faute de temps. À cet égard, certains acteurs estiment n'avoir pu faire entendre leur voix, comme les organisations représentant les propriétaires privés, les syndicats de copropriétés ou les assureurs.

¹⁸ Rapport du groupe de travail filière DPE/audits énergétiques-octobre 2023.

Pourtant, l'étiquette de performance énergétique a un impact avéré sur la valeur vénale des biens (on parle de « valeur verte ») et sur le marché locatif (cf. Annexe n°3). Selon le Conseil supérieur du notariat, qui mène des études empiriques régulières sur la « valeur verte » des logements, l'effet sur les prix en 2022 d'une étiquette très économe (A ou B) irait de + 4 % à + 20 % selon les régions (par rapport à un bien comparable classé D). On observe par ailleurs une augmentation de la part des « passoires énergétiques » (étiquettes F et G) dans les ventes de logements anciens, passée de 11 à 18 % (+ 7 points) entre le deuxième trimestre 2021 et le deuxième trimestre 2023 qui peut laisser supposer que des propriétaires se séparent de biens qui ne peuvent plus être mis en location sans réalisation de travaux notamment d'isolation. En revanche, les effets de la performance énergétique sur les loyers apparaîtraient plus modérés : en moyenne en mars 2024 sur l'ensemble du territoire, l'impact du DPE était estimé à - 1,0 €/m² pour un logement classé G par rapport à un logement classé D et + 1,2 €/m² pour un logement classé A ou B par rapport à un logement classé D.

Outre un effet sur les prix, le DPE semble se répercuter également sur l'offre de logement. Selon une étude du site SeLoger, l'attrition globale de l'offre locative observée actuellement serait plus forte pour les « passoires énergétiques » : le stock de biens à louer aurait chuté de 22 % pour les logements classés A à D entre mi-2021 et mi-2023, et de 33 % pour les logements classés F et G.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La réforme de 2021, marquée à la fois par l'opposabilité du DPE et son adossement à une interdiction progressive de louer les « passoires thermiques », a eu des conséquences majeures dépassant le simple cadre de la rénovation énergétique des bâtiments et des objectifs de la transition écologique. Compte tenu de ses impacts sur la situation patrimoniale des particuliers et sur le marché de la location et de l'immobilier, dans un contexte de crise persistante sur le marché du logement, des améliorations du corpus normatif notamment au regard de son articulation avec les règles de la copropriété et de l'urbanisme apparaissent souhaitables.

Les services de l'État devraient par ailleurs mieux appréhender et piloter le dispositif du DPE en anticipant davantage ses « effets de bord » et en intégrant toutes ses dimensions sociétales. Au-delà de cette anticipation et des clarifications nécessaires, compte-tenu des enjeux et des difficultés d'appréhension persistantes pour les particuliers, une communication mieux organisée et amplifiée vis-à-vis du public demeure utile en vue de simplifier l'accès à l'information sur les différents types de DPE.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. s'assurer de la bonne articulation du dispositif du DPE avec la réglementation de la copropriété et de l'urbanisme en associant les représentants des professionnels et des particuliers (ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche) ;*
 - 2. renforcer avant la fin de l'année 2025 le dispositif d'information à l'attention du public notamment sur les différents types de DPE et les voies de recours possibles (ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche).*
-

Chapitre II

Des avancées dans la fiabilisation des diagnostics de performance énergétique

Le recours à une méthode unique et standardisée au niveau national fournit un indicateur objectif, bien que perfectible, de la performance énergétique d'un bâtiment (I). La fiabilité du résultat dépend cependant des conditions dans lesquelles le diagnostic est réalisé : la prise de mesures, les estimations que le diagnostiqueur doit faire en l'absence d'informations précises fournies par le propriétaire, engendrent de l'incertitude (II). La montée en compétences des diagnostiqueurs et l'harmonisation des pratiques professionnelles devraient contribuer à améliorer la qualité des diagnostics de performance énergétique, mais des efforts complémentaires doivent être menés, notamment *via* la réalisation de contrôles plus systématiques de la part de l'Agence de la transition écologique (Ademe) à partir de sa collecte des DPE (III).

I - Une méthode de calcul standardisée

Depuis la réforme de 2021, le diagnostic de performance énergétique est fondé sur une méthode de calcul unique et standardisée, la méthode dite 3CL-DPE 2021¹⁹, mise en œuvre par l'intermédiaire de logiciels homologués par l'État²⁰.

La méthode 3CL-DPE 2021 s'appuie sur la description des caractéristiques physiques du logement pour en déduire les consommations annuelles d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre associées. Les équipements de chauffage, de production d'eau chaude sanitaire, de refroidissement et de ventilation, ainsi que les usages électriques pour l'éclairage et les auxiliaires, sont pris en compte dans le calcul des consommations.

L'estimation de la consommation d'énergie annuelle par la méthode 3CL-DPE 2021

La méthode 3CL-DPE-2021 est constituée d'une succession de règles de calcul permettant d'aboutir à une estimation annuelle de la consommation d'énergie d'un logement, sous l'hypothèse d'une utilisation standardisée du bâtiment pour les conditions climatiques moyennes de la zone où il se situe²¹.

Dans un premier temps, la consommation d'énergie finale²² annuelle d'un logement est estimée en distinguant cinq usages d'énergie :

- Le chauffage : le calcul de la consommation de chauffage dépend du besoin annuel en chauffage (selon une température cible de 19°C, compte-tenu des pertes de chaleurs subies par le bâtiment et des éventuels apports par l'ensoleillement), de l'intermittence (variations de température liées à l'inoccupation de certaines pièces ou au ralentissement ponctuel du

¹⁹ La méthode de « Calcul de la consommation conventionnelle des logements » (3CL) est l'objet de l'annexe n°1 de l'arrêté du 31 mars 2021 relatif aux méthodes et procédures applicables au diagnostic de performance énergétique et aux logiciels l'établissant. Elle a été développée par le bureau d'études Tribu Energie.

²⁰ La procédure d'évaluation des logiciels a été confiée au Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB). Elle vise notamment à valider l'exactitude du calcul (vérification que pour différents cas-tests le logiciel produise les bons résultats), la conformité du rapport DPE établi (charte graphique, mentions réglementaires, etc.) et l'ergonomie de l'interface.

²¹ Un certain nombre d'hypothèses conventionnelles sont ainsi formulées : chauffage déclenché dès que la température extérieure est inférieure à la cible de 19°C, inoccupation du logement d'une durée d'une semaine en décembre (pas de chauffage ni de production d'eau chaude sanitaire pendant cette période), refroidissement dès que la température extérieure dépasse la cible de 28°C, etc. Par ailleurs, huit zones représentatives des différents climats de la France métropolitaine sont distinguées.

²² La consommation finale d'énergie représente le total de l'énergie consommée par les utilisateurs finaux, en l'occurrence les ménages, pour tous leurs usages énergétiques.

chauffage la nuit ou lors d'absences) et du rendement de l'installation de chauffage (calculé à partir de coefficients standardisés qui recouvrent la génération, l'émission, la distribution et la régulation du chauffage).

- Le refroidissement : suivant le même principe que pour le chauffage, le calcul de la consommation de refroidissement dépend du besoin annuel en refroidissement (selon une température cible retenue de 28°C, compte-tenu des déperditions et de l'ensoleillement), de l'intermittence et de la performance de l'installation de refroidissement.
- L'eau chaude sanitaire : la consommation d'eau chaude sanitaire se déduit du besoin d'eau chaude sanitaire et de la performance de l'installation. Le besoin d'eau chaude est forfaitaire (hypothèses conventionnelles) et la performance est standardisée selon le type de système (volume du ballon, isolation du réseau d'eau chaude, localisation du ballon, etc.).
- L'éclairage : la consommation d'éclairage est forfaitaire en fonction du nombre théorique d'heures d'ensoleillement dans la zone géographique.
- Les auxiliaires (ventilation, etc.) : les consommations des auxiliaires des installations de chauffage, de refroidissement et d'eau chaude sanitaire recouvrent la génération et la distribution.

Cette consommation énergétique finale est ensuite convertie, d'une part en énergie primaire²³, et d'autre part en émissions de gaz à effet de serre, en utilisant des coefficients de conversion spécifiques à chaque type d'énergie²⁴. Un ratio relatif à la surface du bien est appliqué afin d'obtenir des valeurs par mètre carré. Ces deux résultats permettent d'obtenir respectivement l'étiquette énergie (kilowattheure d'énergie primaire par m² et par an) et l'étiquette climat (kilogramme équivalent de CO₂ par m² et par an) associées au logement

²³ La consommation d'énergie primaire inclut la transformation, le transport, la distribution et le stockage de l'énergie avant qu'elle n'arrive à ses utilisateurs finaux.

²⁴ Les coefficients de conversion en énergie primaire font régulièrement l'objet de débats, notamment au motif qu'ils pénaliseraient les logements utilisant un mode de chauffage électrique par rapport à d'autres énergies (comme le gaz). La production d'électricité, qui a lieu majoritairement par combustion ou réaction nucléaire, offre en effet des rendements très faibles : pour produire 1 kWh d'électricité, il faut environ 3 kWh d'énergie primaire, avec 2 kWh de chaleur générés évacués directement dans la nature. De fait, à l'inverse du gaz ou du fioul, il n'est pas possible de se chauffer directement avec de l'énergie nucléaire. L'existence d'un coefficient de conversion en énergie primaire plus défavorable pour l'électricité est donc le reflet de principes thermodynamiques. Le calcul de sa valeur précise dépend du rendement des différents modes de production d'électricité et de leur part dans le mix énergétique national (centrales thermiques, nucléaires, énergies renouvelables, etc.). Il convient en outre de rappeler que le DPE intègre les émissions de CO₂ à travers l'étiquette énergétique, et prend donc en compte le fait que l'électricité est une source d'énergie moins émettrice que le fioul ou le gaz.

Antérieurement, la méthode 3CL-DPE-2021 coexistait avec une autre méthode, dite « sur factures ».

Comme son nom l'indique, la méthode sur factures utilise les données réelles de consommation énergétique issues des factures d'énergie afin d'évaluer la performance énergétique d'un logement, sans contrôler les conditions d'usage sous-jacentes. Ainsi, un logement inhabité la plus grande partie de l'année pourrait présenter de faibles factures, et se voir attribuer une note élevée sans corrélation avec sa performance énergétique intrinsèque. Plus généralement, les consommations fluctuent selon la rigueur de l'hiver, la température de chauffage du logement, voire son intensité d'occupation. Les factures ne sont donc pas une source d'information fiable sur la qualité énergétique d'un bâtiment. La méthode échoue également lorsqu'aucune facture n'est disponible²⁵.

Afin de pallier ces limites et les confusions induites par la coexistence de plusieurs méthodes de calcul, la réforme de 2021 a fait le choix de privilégier une approche unique et conventionnelle : la méthode « 3CL-DPE-2021 ». Celle-ci s'affranchit des biais de comportement en évaluant la consommation du logement selon un usage standardisé de celui-ci.

Du fait de cette standardisation et d'une méthode construite sur des valeurs physiques mesurables, le DPE se veut un indicateur objectif de la performance énergétique d'un logement. La réforme de 2021 a ainsi apporté une amélioration notable par rapport à la situation antérieure, un constat partagé par les acteurs interrogés même si des débats persistent, à la marge, sur les limites techniques de l'outil en termes de sa capacité à caractériser la performance énergétique de certains types de bâti.

Les débats autour de la méthode 3CL-DPE 2021

La méthode 3CL permet d'évaluer de manière plus précise la performance énergétique intrinsèque des bâtiments et de les comparer entre eux. Comme c'est le cas pour toute modélisation, des choix ont dû être faits pour trouver un optimum entre la précision du résultat et la praticabilité d'un diagnostic ayant vocation à être réalisé sur des millions de logements. Plusieurs limites méthodologiques ont pu être pointées du doigt, conduisant dans certains cas à des ajustements de la règle de calcul.

²⁵ En l'absence de factures, avant la réforme, on pouvait ainsi voir édités des DPE « vierges », c'est-à-dire sans étiquette de performance énergétique.

De premières anomalies ayant été détectées dès le début de la mise en œuvre de la nouvelle méthode en juillet 2021, des corrections techniques ont été apportées en octobre de la même année²⁶. Plus récemment, de nouveaux ajustements ont conduit à modifier les seuils de DPE pour les logements de moins de 40 m², à la suite de débats sur les distorsions qu'introduisait le fait de diviser certaines quantités par la surface du logement²⁷. Il est estimé par les services de l'État que cette réforme retirerait 82 000 logements de la classe G, et 57 000 de la classe F (sur respectivement 2,5 et 3,4 millions de logements classés en G et F au 1^{er} janvier 2024).

Des questions continuent de se poser sur la bonne prise en compte dans la méthode de certaines typologies de bâtiment, notamment des bâtiments anciens. Elles tiennent notamment à la difficulté d'identifier les éléments constructifs de l'enveloppe de ces bâtiments, faute de documentation et de pouvoir réaliser des sondages destructifs. Une étude sur les améliorations à apporter à la méthode 3CL afin de mieux intégrer ces enjeux est portée par le Cerema dans le cadre de son Centre de ressources pour la réhabilitation responsable du bâti ancien (Creba).

Enfin, des propositions de remplacement de la méthode 3CL se font entendre, au profit de techniques plus sophistiquées, et de fait plus précises, de mesure de la performance thermique²⁸. Ces différentes solutions, coûteuses et lourdes à mettre en place, ne sauraient être appliquées à l'ensemble du parc de logements, mais pourraient être déployées ponctuellement afin de mesurer objectivement l'efficacité de travaux de rénovation, ou dans le cas de bâtis neufs ou complexes.

²⁶ L'arrêté modificatif du 8 octobre 2021 a notamment mis à jour plusieurs paramètres de la méthode de calcul 3CL-DPE-2021 (isolation des murs, débit de ventilation de l'ouverture par les fenêtres, perméabilité à l'air et auxiliaires d'eau chaude sanitaire collective).

²⁷ Les consommations d'eau chaude sanitaire sont en effet sensiblement les mêmes pour des logements de 20 ou 30 m², ce qui conduit à pénaliser davantage le logement de 20 m² lorsqu'on divise cette consommation par la surface du logement. L'arrêté du 25 mars 2024 corrige cet effet en retenant une surface de référence égale à 40 m² pour tous les logements de superficie inférieure. Une correction est également apportée pour prendre en compte la compacité plus importante des logements de moins de 15 m².

²⁸ On peut citer la méthode « Sereine » développée par le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) et le Cerema (qui consiste à vider un logement de ses occupants, le calfeutrer, pour ensuite suivre l'évolution de sa température intérieure suivant différents scénarios de chauffe rigoureusement contrôlés) et la méthode Quick Ubat (QUB), développée par la société Saint-Gobain (qui repose sur le même principe que la méthode Sereine mais peut être réalisée dans un logement occupé, avec toutefois une précision inférieure).

II - Des incertitudes engendrées par les conditions d'application de la méthode

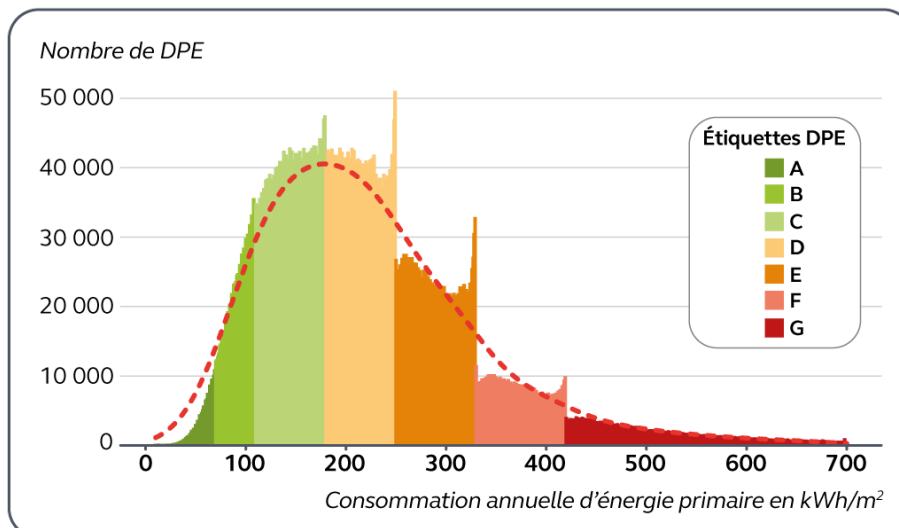
Le manque de fiabilité du DPE a été mis en exergue par plusieurs enquêtes de médias se fondant sur des exemples de mêmes logements ayant obtenu des étiquettes très variables lorsqu'elles étaient calculées par des professionnels différents²⁹. S'il ne s'agit pas ici de généraliser une démonstration faite sur de petits échantillons, d'une représentativité qui peut paraître discutable et dans des conditions non « scientifiques » ou contredites, des doutes peuvent être toutefois légitimement émis au regard des effets de seuil qui semblent apparaître lorsqu'on représente la répartition des DPE réalisés par classe énergétique.

Les données disponibles sur les DPE représentées sur le graphique n°1 montrent en effet des anomalies marquées au niveau de certains seuils de changement d'étiquette énergétique. Ces anomalies concernent tout particulièrement les seuils D/E, E/F et F/G, ainsi que plus marginalement le seuil C/D, qui correspondent aux moins bonnes classes énergétiques, celles dont le classement peut créer des conséquences en matière de commercialisation du logement concerné. Une étude publiée en 2024 par le Conseil d'analyse économique (CAE) confirme l'existence de ces anomalies par des tests statistiques, et évalue à 1,7 % la part totale des DPE « anormaux », voire « de complaisance », que l'on pourrait soupçonner d'être manipulés (sur 4 millions de DPE réalisés en 2024, cela représenterait donc environ 68 000 DPE susceptibles de présenter des aberrations, cf. Annexe n°4)³⁰.

²⁹ 60 millions de consommateurs, *Nouveau DPE, des erreurs en pagaille*, mai 2022. UFC Que Choisir, *Diagnostics de performance énergétique, du grand n'importe quoi, encore et toujours*, septembre 2022.

³⁰ CAE (2024), *Les effets des réformes du diagnostic de performance énergétique sur sa fiabilité*.

Graphique n° 1 : des anomalies marquées aux seuils des étiquettes D/E, E/F et F/G



Source : Cour des Comptes d'après l'Observatoire DPE-Audit de l'Ademe. Ensemble des DPE de logements existants (non neufs) réalisés sur la période allant de juillet 2021 à octobre 2024

En rouge pointillé figure à titre d'illustration une distribution théorique contrefactuelle (détails méthodologiques en annexe).

Note de lecture : d'un point de vue statistique, on s'attendrait à ce que la représentation en histogramme des DPE évolue de manière régulière sur tout l'intervalle de consommation d'énergie, en suivant une distribution théorique semblable à celle représentée par la courbe en rouge pointillé. Pourtant, le graphique présente des ruptures nettes avec cette courbe théorique aux seuils de changement d'étiquette énergétique, notamment entre les classes D/E, E/F et F/G, et dans une moindre mesure entre C et D.

Ce n'est pas tant la méthode de calcul, algorithmique et automatisée par des logiciels validés par l'État, que les potentielles incertitudes autour des valeurs renseignées par les diagnostiqueurs, qui sont susceptibles d'engendrer de la variance sur les résultats.

Une description très précise du bâtiment doit en effet être réalisée afin de modéliser sa performance énergétique, ce qui nécessite la saisie dans le logiciel d'un nombre important de données. On en distingue plusieurs sortes.

Tout d'abord, et prioritairement, le diagnostiqueur doit effectuer des relevés par mesure ou par observation directe (éventuellement avec une photographie à l'appui) : mesures des façades, des fenêtres, planchers, plafonds, identification des ponts thermiques, détermination de l'orientation des parois, observation de l'isolation des murs et des types de menuiseries, mesures de l'épaisseur des vitrages, identification des installations de chauffage, de refroidissement ou de production d'eau chaude sanitaire, etc.

À défaut de relevé, le diagnostiqueur peut s'appuyer sur des documents justificatifs fournis par le client : factures d'anciens travaux, permis de construire, notices techniques du système de chauffage installé, etc.

En l'absence de document justificatifs, le diagnostiqueur est conduit, pour remplir certains champs, à faire des hypothèses sur la base de ses observations, par exemple sur l'âge d'une chaudière ou l'année de construction d'un bâtiment³¹. S'il ne souhaite pas prendre le risque d'une observation indirecte ou ne peut pas réaliser d'estimation, le diagnostiqueur est contraint d'utiliser les valeurs par défaut (qui correspondent le plus souvent au cas de figure le plus défavorable, par exemple la plus faible résistance thermique possible pour une paroi, ou le plus mauvais rendement pour une chaudière).

Comme c'est le cas pour toute prise de mesure ou toute observation, des omissions, des inexactitudes ou des imprécisions peuvent être commises par la personne qui les réalise. Même la lecture d'une pièce justificative n'est pas exempte d'un risque d'incompréhension ou d'une mauvaise saisie. Il paraît donc inévitable que la réalisation d'un DPE puisse être entachée d'incertitudes voire d'erreurs, lesquelles apparaissent par ailleurs majorées par le volume considérable de valeurs à renseigner.

Le renseignement avec des valeurs par défaut, s'il offre la possibilité de réaliser des DPE sans requérir une parfaite complétude d'informations sur un bien, contribue néanmoins à l'incertitude générale sur le résultat obtenu puisque ces valeurs rendent l'étiquette finale logiquement moins représentative de la performance énergétique du logement³².

Il apparaît souhaitable cependant que les valeurs par défaut soient l'exception plutôt que la règle. Notamment lorsque des relevés sont matériellement possibles, la fourniture de documents justificatifs comme des plans d'architecte ou des factures de travaux permet en effet de corroborer entre elles les informations renseignées, contribuant à réduire la marge d'erreur globale sur le DPE.

Afin de sensibiliser les acteurs à l'importance des pièces justificatives, la DHUP a mis en place en 2022 des actions de communication auprès des parties prenantes, des notaires aux agents immobiliers en passant par les diagnostiqueurs eux-mêmes, et a diffusé à destination des particuliers une

³¹ À noter que ces estimations sont considérées comme des « preuves indirectes » et doivent être expliquées dans le commentaire figurant en dernière page du document remis au client.

³² Ces valeurs forfaitaires étant pénalisantes, l'étiquette en résultant constitue plutôt un minorant du DPE « réel ».

fiche de préparation dressant la liste des documents à réunir avant la visite du diagnostiqueur³³. Le carnet d'information du logement, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023, et qui doit conserver la traçabilité des travaux de rénovation ayant une incidence significative sur la performance énergétique des biens, vise également à pallier ces difficultés.

En pratique cependant, et au moins à court terme, le recours aux valeurs par défaut devrait rester fréquent. La prise de conscience de l'intérêt de garder les factures des travaux et des équipements mettra du temps à se concrétiser. La conservation des informations est complexifiée dans le cas où le bien change de propriétaires, et dans les immeubles collectifs, où la transmission de documents par le syndic de copropriété n'est pas toujours fluide. Les justifications orales n'étant pas acceptées, des valeurs par défaut sont aussi renseignées en cas de travaux de rénovation réalisés par les propriétaires eux-mêmes.

En cas d'évolution de la méthode de calcul, il pourrait être judicieux de mieux définir ces valeurs par défaut en raisonnant par exemple sur des cas-types plus fins, notamment pour les bâtis anciens, pour lesquels on dispose généralement de peu d'informations sur les modalités de construction, et dont la typologie très diverse des matériaux nécessite davantage de connaissances que pour des bâtis plus récents. Le risque que les valeurs par défaut pénalisent fortement ces logements, qui n'a pas été confirmé par la DHUP, a néanmoins été soulevé par de nombreux acteurs rencontrés. Il pourrait être intéressant de capitaliser sur les connaissances du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) afin de mieux définir ces valeurs.

Il convient enfin de rappeler que la réalisation d'un diagnostic correspond à une prestation complexe et que le prix moyen (entre 100 € et 500 € en fonction de la taille de l'habitation) ne permet pas toujours de rémunérer le diagnostiqueur à la hauteur du temps qui serait nécessaire à l'obtention d'un résultat de qualité. Si la forte concurrence qui caractérise ce secteur contribue à un maintien de ces prix moyens, elle ne prémunit en rien contre les pressions qui s'exercent sur les diagnostiqueurs, qu'il s'agisse du manque de temps générateur d'erreurs de saisies ou des pressions des clients souhaitant éviter un « mauvais » DPE.

³³ https://rt-re-batiment.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/preparer_mon_dpe.pdf

III - Des efforts de fiabilisation à poursuivre

Face aux difficultés identifiées, la DHUP a mis en place en 2022 une feuille de route visant l'amélioration de la qualité de réalisation des DPE, à laquelle les professionnels de la filière ont été étroitement associés. Ces actions, bienvenues sur leur principe, n'ont cependant pas été précédées d'une étude de la sensibilité du DPE aux erreurs de saisie. Il serait en effet utile d'avoir une meilleure connaissance de l'impact d'une valeur erronée saisie ou d'une valeur renseignée par défaut sur la note finale. Une estimation réalisée par l'un des experts interrogés sur l'exemple d'un logement étiqueté E faisait ainsi ressortir qu'une seule erreur dans le renseignement du système de chauffage (indication d'un réseau de chaleur alors qu'il s'agit d'une chaudière à gaz) était susceptible de se répercuter à hauteur de 74 kWh/m²/an sur la note finale, un impact suffisamment important pour entraîner un changement d'étiquette (par exemple, la différence de seuil entre la classe D et C est de 70 kWh/m²/an)³⁴.

L'Ademe a lancé à l'automne 2024, en lien avec la DHUP, une étude paramétrique qui visera à évaluer le poids de chaque paramètre dans la note finale. Ces travaux devraient permettre à terme d'identifier les paramètres pour lesquels la qualité des informations recueillies est cruciale, afin de cibler ensuite les actions de fiabilisation à mener, qu'il s'agisse d'harmoniser les pratiques des diagnostiqueurs (A), de renforcer leurs compétences (B) ou encore de développer les contrôles de la qualité des diagnostics réalisés (C).

A - L'harmonisation des pratiques professionnelles

Actuellement, les règles de calcul du DPE sont encadrées par voie réglementaire (la méthode 3CL-DPE-2021 fait l'objet d'une annexe à l'arrêté du 31 mars 2021 relatif aux méthodes et procédures applicables au diagnostic de performance énergétique et aux logiciels l'établissant), et les diagnostiqueurs ont à leur disposition un guide élaboré par le Cerema et la DHUP afin de les éclairer dans l'application opérationnelle de la méthode³⁵, comportant notamment de nombreuses indications sur la manière de récolter les données et de formuler des recommandations.

³⁴ Exemple tiré d'une contre-expertise réalisée par la start-up KRNO, dont le fondateur a été auditionné.

³⁵ https://rt-re-batiment.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/v3_guidedpe.pdf

Des difficultés de mise en œuvre de certains aspects de l'application de cette méthode (par exemple, le calcul de la surface de référence) et plus généralement le constat d'une hétérogénéité persistante dans la qualité de réalisation des DPE, ont toutefois conduit l'État, soutenu par les représentants de la profession des diagnostiqueurs, à lancer des travaux de normalisation.

Placés sous l'égide de l'Association française de normalisation (Afnor), l'objectif de ces travaux est d'aboutir à une norme volontaire qui devienne la référence des gestes techniques et des bonnes pratiques de réalisation d'un DPE. L'enjeu est également de construire la confiance du public dans le DPE. Débutées à l'automne 2024, les discussions entre les parties prenantes devraient aboutir à un projet de norme en fin d'année 2025. Celui-ci sera soumis à une enquête publique et cette norme pourrait être publiée au printemps 2026. Selon les procédures de l'Afnor, cette norme sera ensuite réexaminée tous les trois ans en vue d'éventuelles évolutions.

L'utilisation cette norme professionnelle, dont il est prévu à ce stade qu'elle soit d'application facultative, sera payante auprès de l'Afnor³⁶. Il est à noter que la conformité à une norme volontaire n'est pas nécessairement attestée par un organisme tiers, et peut ne faire l'objet que d'une simple déclaration de l'entreprise affirmant s'y soumettre.

B - Le renforcement des compétences des diagnostiqueurs

La prise en compte par l'État du risque qu'un niveau insuffisant de formation faisait peser sur la qualité des DPE a abouti à une réforme en juillet 2023 introduisant un cadre réglementaire spécifique au diagnostic immobilier de performance énergétique³⁷. Le nouveau dispositif, entré en vigueur au 1^{er} juillet 2024, renforce significativement les exigences de formation et de certification des diagnostiqueurs (cf. Annexe n° 5).

³⁶ Comme le veut l'usage pour les normes volontaires. À titre de comparaison, la norme NF X46-030 relative au protocole de réalisation du constat de risque d'exposition au plomb peut être achetée au prix de 260,37 € HT (le tarif peut varier en fonction du nombre d'utilisateurs de la norme et d'options éventuellement souscrites).

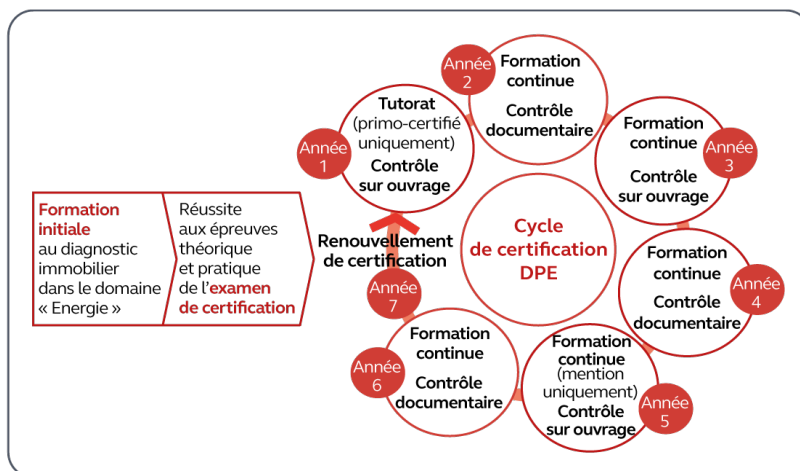
³⁷ Arrêté du 20 juillet 2023 définissant les critères de certification des diagnostiqueurs intervenant dans le domaine du diagnostic de performance énergétique, de leurs organismes de formation et les exigences applicables aux organismes de certification et modifiant l'arrêté du 24 décembre 2021 définissant les critères de certification des opérateurs de diagnostic technique et des organismes de formation et d'accréditation des organismes de certification.

Comment devient-on diagnostiqueur immobilier en performance énergétique ?

Le diagnostic immobilier est une profession qui distingue plusieurs domaines de compétences : amiante, plomb, termites, gaz, électricité, et énergie (avec deux niveaux de certification, le premier, « sans mention », qui concerne notamment le logement individuel, et le second, « avec mention », qui vise des missions plus complexes, comme les bâtiments collectifs).

Il convient de souligner que la très grande majorité des diagnostiqueurs immobiliers possèdent des certifications dans plusieurs domaines. Le parcours décrit ci-après concerne uniquement le DPE, et est essentiellement théorique ; en pratique, un professionnel cherchant à devenir diagnostiqueur immobilier suivra également des formations complémentaires dans les autres domaines du diagnostic, et passera les certifications *ad hoc*. Les modalités présentées tiennent compte de la réforme de 2023, entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2024.

Schéma n° 2 : parcours de certification au DPE



Source : Cour des comptes

La formation en vue de la certification

Le candidat à la certification au diagnostic immobilier dans le domaine du DPE doit satisfaire à des conditions de diplôme et d'expérience professionnelle³⁸ et suivre un parcours de formation initiale encadré par voie réglementaire. Celui-ci dure 8 jours (11 jours pour obtenir la mention), avec une partie théorique et une partie pratique. Son contenu est dispensé par un organisme certifié selon un référentiel détaillé, qui recouvre des aspects techniques (généralités du bâtiment, thermique et enveloppe du bâtiment) et juridiques (cadre réglementaire).

L'examen de certification

Une fois achevée sa formation, le candidat peut être reçu à l'examen que l'organisme de certification des diagnostiqueurs immobiliers fait passer, et qui comprend une épreuve théorique constituée de questions issues d'un référentiel national mis à disposition par le ministère (taux de réussite de 75 % requis) et une épreuve pratique consistant en la réalisation d'un DPE en conditions réelles. Le candidat ayant réussi les deux épreuves reçoit sa certification, délivrée par l'organisme de certification et valable pour une durée de sept ans. En cas d'échec, il peut passer des examens de rattrapage, sans limitation du nombre de tentatives.

Le cycle en vue du maintien de la certification

Le diagnostiqueur primo-certifié doit suivre au cours de sa première année de certification une formation continue en milieu professionnel dite « tutorat », consistant en la réalisation de deux missions sous l'accompagnement d'un professionnel expérimenté.

Des journées de formation continue sont prévues tout au long du cycle (quatre à six jours), ainsi que des contrôles annuels des diagnostics réalisés par les professionnels (alternativement d'une année sur l'autre, soit des contrôles sur ouvrage, soit des contrôles sur pièces, dits documentaires). Des surveillances supplémentaires peuvent être réalisées par l'organisme de certification suite à des plaintes reçues ou à des écarts lors des contrôles réalisés en cours de cycle.

La certification est renouvelée à l'échéance du cycle dès lors que les formations continues ont bien été suivies et que les derniers contrôles ont été validés.

³⁸ Avoir un diplôme bac+2 dans le secteur du bâtiment, une certification professionnelle de niveau 5 minimum dans le domaine du diagnostic immobilier ou de la performance énergétique du bâtiment, ou justifier de trois ans d'expérience professionnelle en tant que technicien ou agent de maîtrise du bâtiment.

La réforme de 2023 a, en premier lieu, davantage encadré les conditions de formation. Outre le fait que le nombre de jours prévus pour la formation initiale au DPE passe de trois à huit pour la certification « sans mention », et de cinq à onze pour la certification « avec mention », la qualité de la formation est améliorée avec un temps minimum requis en présentiel et une part plus large de pratique sur le terrain en situation réelle. La professionnalisation des diagnostiqueurs est par ailleurs accentuée avec la mise en place d'un tutorat pour les primo-certifiés et le renforcement de la formation continue.

En deuxième lieu, elle vise l'homogénéisation de la certification. Le contenu et les modalités des examens de certification au DPE ont ainsi été harmonisés : désormais, les organismes de certification faisant passer les examens doivent puiser dans une « banque nationale de questions » pour l'épreuve théorique. L'épreuve pratique, qui pouvait varier selon les centres, a également été uniformisée afin de mieux tester les compétences opérationnelles des candidats. À partir du 1^{er} janvier 2026, ceux-ci devront élaborer un DPE en conditions réelles dans un bâtiment témoin et à l'aide de l'intégralité des outils du diagnostic (logiciel de saisie, outils de mesures, etc.), sous le regard d'un examinateur.

Ces différentes évolutions paraissent bienvenues : l'harmonisation des examens garantit l'égalité de traitement des diagnostiqueurs, et leur alignement par le haut devrait participer à la fiabilisation de la certification au DPE. L'augmentation du volume de formation et du niveau d'exigences requis aux examens, avec notamment la démonstration de la maîtrise des techniques du diagnostic lors de l'épreuve pratique, contribuera quant à elle à la montée en compétences des professionnels.

S'il est trop tôt pour juger de l'impact de la réforme sur la fiabilité des DPE, de premiers effets sont déjà visibles. On observe depuis le 1^{er} juillet 2024 un net accroissement du taux d'échec au nouveau questionnaire à choix multiples (QCM) de l'épreuve théorique, pouvant atteindre 90 % dans certains centres, tenant en partie, à l'introduction d'un nouveau seuil de réussite³⁹. Ces mauvais résultats peuvent aussi témoigner d'une qualité encore hétérogène des formations ainsi que des lacunes de certains candidats.

³⁹ Ce seuil de réussite est de 75 % de bonnes réponses au QCM. Auparavant les règles variaient selon les organismes de certification. Certains pouvaient exiger une note minimale de 10/20, ou de 12/20, voire des taux minimaux de bonnes réponses par point de compétence.

Il pourrait être envisagé d'augmenter encore les qualifications, en mettant en place des cursus de formation post-baccalauréat reconnus par un diplôme d'État⁴⁰. Cette mesure permettrait de s'adresser à un nouveau public d'apprenants, jeunes sortants d'école, dans un secteur qui attire traditionnellement plutôt des professionnels en reconversion ayant déjà une expérience dans l'immobilier ou le bâtiment. À ce titre, les initiatives de développement de formations en alternance devraient également être valorisées. Le contenu actuel des formations pourrait de surcroît être renforcé s'agissant de la prise en compte des enjeux et des caractéristiques du bâti ancien.

C - Le contrôle de la qualité des diagnostics

L'Agence de la transition écologique (Ademe) a pour mission depuis 2010 de collecter l'ensemble des DPE produits par les diagnostiqueurs, lesquels sont stockés au sein de son Observatoire DPE-Audit⁴¹. Ce rôle, fondé sur l'article L. 134-4-2 du CCH modifié par la loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle 2 »⁴², est complété d'une mission visant à contribuer à la fiabilisation du dispositif, *via* le développement de fonctionnalités dédiées sur l'Observatoire et à formuler d'éventuelles propositions de modification méthodologiques ou législatives auprès de la DHUP. Actuellement, l'Observatoire est géré par un équivalent temps plein, et le système d'information est développé et maintenu par des prestataires extérieurs.

Le circuit de transmission des DPE

Au préalable, tout diagnostiqueur nouvellement certifié doit créer un compte sur le site de l'Observatoire DPE-Audit de l'Ademe. Ce compte est validé une fois vérifiés son ou ses certificats obtenus pour la réalisation d'un DPE ou d'un audit énergétique. Cette vérification est réitérée à chaque nouvel envoi de DPE. Le diagnostiqueur peut ensuite renseigner ses identifiants associés à l'Observatoire de l'Ademe dans le logiciel d'édition de DPE qu'il utilise. Les procédures varient selon les logiciels, mais permettent généralement l'envoi automatique des DPE à l'Observatoire par simple clic sur un bouton.

⁴⁰ Une mission a été confiée à un expert par la ministre du logement dans le but de dresser un état des lieux des formations existantes en lien avec la performance énergétique des bâtiments et d'examiner l'opportunité de mettre en place une nouvelle formation diplômante. Cette mesure fait partie des dix actions annoncées par le gouvernement le 19 mars 2025 en vue de fiabiliser le DPE.

⁴¹ <https://observatoire-dpe-audit.ademe.fr/>

⁴² Abrogé par l'ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020. La transmission des DPE à l'Ademe est actuellement définie à l'article L. 126-32 du CCH.

Le « récapitulatif standardisé » envoyé à l'Ademe est un fichier informatique au format XML comportant l'intégralité des données renseignées par le diagnostiqueur pour la réalisation du DPE. Il est enregistré sous un numéro d'identification unique, à 13 chiffres, qui permet notamment aux particuliers de vérifier que le document qu'ils reçoivent est bien conforme (diagnostiqueur certifié, procédure de transmission respectée), et plus généralement à quiconque de consulter l'intégralité des données d'entrée utilisées pour le calcul d'un DPE donné. Cette traçabilité participe de la lutte contre la fraude.

Deux types de vérification systématiques sont réalisées lors de la transmission d'un DPE :

- des contrôles réglementaires, intégrés aux logiciels, permettent de vérifier que le DPE respecte bien le cadre normatif (présence des mentions obligatoires, etc.). En cas de non-conformité, l'envoi est bloqué par le logiciel.
- des contrôles de cohérence supplémentaires sont par ailleurs appliqués par l'Ademe afin de détecter la présence de valeurs « aberrantes » (par exemple une surface ou une hauteur sous plafond anormales, aucune fenêtre recensée, etc.). Si des incohérences sont identifiées, le diagnostiqueur reçoit une notification et doit corriger les valeurs concernées avant de soumettre de nouveau le DPE.

Ces contrôles *a priori* permettent de garantir une qualité minimale des DPE délivrés et d'éliminer les erreurs les plus grossières, mais ils ne semblent pas suffisants au regard des enjeux. Il conviendrait d'en élargir le champ à des analyses statistiques de cohérence plus approfondies.

Des efforts sont déjà réalisés en ce sens, avec le développement par l'Ademe et le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) d'un outil visant à identifier les professionnels dont les DPE présenteraient des aberrations statistiques (par exemple une sous-représentation de DPE de passoires énergétiques par rapport à leurs pairs du même secteur, ou une présence anormale sur le territoire) (cf. chapitre III-II-B-1). Ces travaux devraient, selon la DHUP et l'Ademe, aboutir au premier semestre 2025.

Pour aller plus loin, des modèles pourraient être entraînés à l'aide de méthodes d'intelligence artificielle afin d'apprendre à détecter la présence de valeurs suspectes, notamment au regard des connaissances sur

la typologie des bâtiments (en s'appuyant sur l'expertise du CSTB⁴³), ou en fonction de règles *ad hoc* (par exemple, que des DPE réalisés au sein d'un même immeuble fassent bien tous état du même type de chauffage collectif). Des solutions privées existent déjà à un stade de prototype.

En raison du caractère probabiliste et donc non certain de ces modèles, il ne s'agirait pas de sanctionner directement les DPE qui seraient jugés moins fiables. Pour autant, les résultats pourraient être utilisés pour signaler des risques d'erreur au diagnostiqueur, en l'invitant à revoir les données saisies.

⁴³ Les connaissances apportées par l'application de la méthode Sereine à un panel diversifié de bâtis pourraient par exemple permettre de détecter des résultats statistiquement peu probables. Les équipes du CSTB ont déjà déployé par ailleurs des modèles de prédiction des étiquettes du DPE.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le recours exclusif à la méthode « 3CL-DPE-2021 », fondée sur des caractéristiques physiques mesurables et des hypothèses d'usage conventionnel des bâtiments, représente une avancée dans la fiabilisation des diagnostics de performance énergétique. Les conditions concrètes d'application de cette méthode continuent toutefois d'engendrer des incertitudes importantes sur la qualité des DPE réalisés. Celle-ci dépend en effet directement des données saisies par les diagnostiqueurs, dont l'exactitude est compromise lorsque les informations sur le logement sont absentes ou imprécises, ou lorsque le manque de temps ou de qualifications du professionnel majorent le risque d'erreur.

Dans ce contexte, les actions engagées depuis 2022 visant à harmoniser les pratiques professionnelles et à renforcer les exigences de formation et de certification des diagnostiqueurs constituent des réponses indispensables en vue d'une amélioration durable du dispositif. La persistance d'un taux significatif de DPE « anormaux » au niveau des changements de seuil des classes énergétiques appelle cependant à une vigilance accrue. À cet égard, la réalisation par l'Ademe d'analyses statistiques approfondies sur les DPE collectés, notamment grâce à l'exploitation de méthodes avancées d'intelligence artificielle, pourrait permettre d'orienter plus efficacement les contrôles et contribuer ainsi à renforcer la confiance du public dans les DPE.

La Cour formule la recommandation suivante :

3. *Mettre en œuvre dès 2025 des contrôles statistiques approfondis de la cohérence des diagnostics de performance énergétique effectués par l'Ademe afin de renforcer leur fiabilité (ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche).*
-

Chapitre III

Des lacunes dans le contrôle de la filière

Les efforts de fiabilisation du DPE déjà engagés devraient se traduire à terme par une plus grande confiance dans le dispositif de la part du public. Pour autant, le renforcement du rôle de l'État apparaît nécessaire : outre la poursuite de son accompagnement de la filière (I), il lui appartient de veiller à la qualité du système de régulation actuel, reposant sur la certification par des tiers des compétences des professionnels (II). Enfin, la nécessité de garantir la probité et l'impartialité des acteurs grandit à mesure que le DPE se déploie et que ses conséquences, notamment juridiques et économiques, se renforcent (III).

I - Une filière accompagnée par les services de l'État

A - Une filière dans un environnement concurrentiel

Le secteur économique du diagnostic immobilier, dont le DPE fait partie, est composé d'environ un quart d'entités de petite taille exerçant leur activité généralement sous forme de micro-entreprise, d'un quart de réseaux de franchisés et, pour la moitié restante, de grandes structures.

Quelques sociétés rassemblent toutefois un certain nombre de ces TPE sous une enseigne commune, par le biais d'un contrat de franchise. L'activité de ces professionnels étant avant tout liée aux transactions immobilières, on assiste à un essor d'intermédiaires chargés de la mise en relation entre diagnostiqueurs et consommateurs, constitués à la fois de plateformes en ligne et de professionnels de l'immobilier.

Au 1^{er} janvier 2024, selon la DHUP, la France comptait 13 475 diagnostiqueurs immobiliers pour un total de plus de 72 541 certifications, soit en moyenne cinq certifications sectorielles par professionnel. L'amiante et le DPE sont, de loin, les certifications les plus répandues.

Le nombre de diagnostiqueurs certifiés DPE « sans mention » a augmenté de 27 % sur une période de deux ans (de 8 477 en 2021 à 10 860 en 2023) et a baissé légèrement en 2024 (10 800).

Le chiffre d'affaires annuel moyen des diagnostiqueurs indépendants (avec ou sans salariés) s'élève à 245 000 € en 2023. Seuls 10 % des entreprises de diagnostic immobilier réaliseraient plus d'un million d'euros de chiffre d'affaires annuel⁴⁴.

Selon la DHUP, la forte croissance du nombre de diagnostiqueurs depuis 2021 traduit la capacité du marché à s'adapter à la demande et à se doter d'un bon maillage territorial qui permet d'assurer une offre sur l'ensemble du territoire métropolitain. Cet optimisme sur la capacité de la filière à absorber les besoins est partagé par l'ensemble des acteurs interrogés, dans un contexte marqué par la massification du dispositif : entre juillet 2021 et octobre 2024, près de 12 millions de DPE ont été réalisés (cf. Annexe n°2).

Pour autant, le secteur étant très concurrentiel, le prix des prestations reste contenu (de 150 € à 250 € en moyenne pour un DPE⁴⁵) malgré le renforcement des obligations de formation et de certification incombant aux diagnostiqueurs immobiliers⁴⁶. Les pratiques de référencement ou de conventionnement des diagnostiqueurs par des réseaux d'agences immobilières ou des plateformes en ligne de mise en relation contraignent par ailleurs les diagnostiqueurs à proposer des tarifs parfois très bas, malgré l'augmentation des coûts des diagnostics.

⁴⁴ Selon une étude de Xerfi Precepta, *Le marché du diagnostic immobilier face à la réforme du DPE (2023)*.

⁴⁵ Les prix dépendent de la complexité du diagnostic à réaliser (surface du bien notamment) et de sa localisation. Cette fourchette est indicative d'après les acteurs interrogés et le rapport du Conseil national de l'habitat publié en octobre 2023 sur la filière « DPE/Audits énergétiques ».

⁴⁶ Selon la fiche d'impact de l'arrêté du 20 juillet 2023 de la DHUP, un surcoût est escompté de l'ordre de 5 € par DPE en certification initiale, et de 3 € par DPE en renouvellement soit un surcoût de 2 à 3 %.

La dynamique économique du secteur semble connaître un ralentissement depuis 2024⁴⁷, avec une diminution de 11 % des créations d'entreprises par rapport à 2023, alors qu'on pouvait déjà recenser 350 cessations d'activité individuelles dans le domaine du DPE en 2023, représentant 3,2 % des professionnels certifiés au 1^{er} janvier de l'année⁴⁸.

B - Une filière animée par la direction l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) mais non organisée

Consciente du rôle central du DPE dans la politique de rénovation énergétique des bâtiments, la DHUP apporte depuis quelques années un soutien appuyé à la filière des diagnostiqueurs. Outre les aspects réglementaires, elle anime et pilote son évolution dans le sens de sa professionnalisation.

Que cela soit à l'occasion de la réforme de 2021 ou dans une moindre mesure en 2023, elle a réuni les acteurs de la filière et s'est concertée avec eux, en adoptant une approche « projet » et en privilégiant la conduite du changement, parfois « à marche forcée » voire dans la « précipitation » comme l'ont exprimé certains d'entre eux.

À titre d'illustration, la feuille de route pour l'« amélioration de la qualité de la réalisation du DPE » de juillet 2022 précitée, a su prendre acte des dysfonctionnements soulevés par une association de consommateurs en juin 2022⁴⁹ et placer les objectifs adéquats pour améliorer le dispositif avec les professionnels : « *mobiliser les acteurs de la chaîne de l'immobilier* », « *renforcer les compétences des diagnostiqueurs, au cœur du dispositif* », « *outiller les organismes de certification, sentinelles du dispositif* ». Des comités de pilotage se sont ainsi réunis mensuellement, un calendrier a été fixé, un suivi de la feuille de route mis en place.

Cette conduite de projet participative a en outre abouti à la réforme de 2023 évoquée *supra* (chapitre II) sur le segment des compétences des diagnostiqueurs et se poursuit de 2024 à 2026 par les actions visant l'harmonisation des pratiques et gestes professionnels.

⁴⁷ Au 1^{er} octobre 2024, selon une étude de la société IDEAL Conseil.

⁴⁸ D'après les rapports d'activité des organismes de certification de diagnostiqueurs immobiliers.

⁴⁹ *Nouveau DPE : des erreurs en pagaille*, 60 Millions de consommateurs, juin 2022.

Cet accompagnement appuyé des services de l'État leur a permis de tisser des liens de travail étroits avec les parties prenantes, créant un climat de confiance propice à la co-construction de réponses.

Le pilotage de l'État n'est toutefois pas allé jusqu'à imposer une organisation ou une structuration sur le modèle de certaines professions réglementées. Néanmoins, la ministre du logement a annoncé dans son plan d'action du 19 mars 2025 lancer une mission parlementaire pour étudier la mise en place d'un organisme professionnel à l'instar des ordres des médecins ou des avocats.

Trois structures se sont toutefois constituées pour défendre les intérêts de leurs membres. Le « Sidiane », un nouveau syndicat des diagnostiqueurs créé en 2022, représente les professionnels des grosses entreprises de la filière et comprend près de 3 000 membres. Il vient rejoindre deux autres organisations représentatives de diagnostiqueurs indépendants ou salariés de petites structures : la Chambre des diagnostiqueurs immobiliers (CDI-Fnaim)⁵⁰, comprenant 1 600 membres et la Fédération interprofessionnelle du diagnostic immobilier (Fidi), regroupant 600 professionnels. Ces dernières se sont réunies sous forme d'« alliance du diagnostic immobilier » en juin 2024. Le décret n°2024-442 du 16 mai 2024 relatif à la composition du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE)⁵¹, entré en vigueur le 1^{er} juin 2024, prévoit par ailleurs qu'un des membres de ces organisations siège dans le collège des professionnels de la construction et de l'efficacité énergétique⁵².

Pour autant, les diagnostiqueurs ne bénéficient ni d'une carte professionnelle ni d'un régime d'assermentation, leurs conditions de travail ne sont pas définies dans une convention collective commune et aucune autorité ordinaire n'est compétente ni pour organiser ni pour réguler leur profession. Cette absence de structuration de la filière est de nature à accentuer les risques de fraude et alimenterait, selon certains acteurs rencontrés, un manque de confiance du public renforcé par la lecture de certains articles de presse. La Cour estime en conséquence que la profession gagnerait à se structurer et à se doter d'un moyen d'identification sécurisé, qui aurait notamment l'avantage de rassurer les particuliers.

⁵⁰ La CDI était en cours de détachement de la Fnaim en novembre 2024. Cette séparation s'inscrirait dans un mouvement de reconfiguration de l'organisation syndicale de la filière.

⁵¹ Le CSCEE donne un avis consultatif obligatoire sur tous les projets de texte de loi ou règlement qui concernent la filière.

⁵² Via la structure intersyndicale du « Groupement des Professionnels Fédérés du Diagnostic Immobilier » (GPFDI).

II - Un contrôle de l'État limité, une surveillance exercée pour l'essentiel par des organismes de certification

Le contrôle de la filière des diagnostiqueurs immobiliers par les services de l'État ne porte pas sur la qualité et la fiabilité des prestations, mais sur le respect du droit de la consommation et de la concurrence, et des exigences réglementaires encadrant l'exercice de la profession. Dans ce domaine, en marge des diagnostics eux-mêmes, les nombreux manquements relevés par la DGCCRF tiennent avant tout à une méconnaissance par les nouveaux entrants des règles relatives à la vente, et les cas de fraude au sens strict apparaissent marginaux (A).

La surveillance du secteur repose sur un schéma d'accréditations et de certifications de compétences, encadrés par voie réglementaire, au sein duquel les organismes (privés) de certification des diagnostiqueurs jouent un rôle pivot (B).

A - Un contrôle de la direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes (DGCCRF) limité dans son périmètre et ses moyens

L'action de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) porte sur le respect du droit de la consommation et de la concurrence, et sur la lutte contre la fraude, le blanchiment d'argent et la lutte contre le terrorisme.

À ce titre, les services d'enquête de la DGCCRF sont habilités à contrôler le respect par les diagnostiqueurs immobiliers des obligations issues du code de la consommation, comme la bonne délivrance des informations précontractuelles, notamment dans les obligations d'affichage des mentions principales du DPE dans les annonces immobilières, et l'absence de clauses abusives dans les contrats. Cet axe de contrôle figure parmi les priorités de la direction, qui programme depuis 2021 une enquête annuelle sur les pratiques commerciales mises en œuvre par les diagnostiqueurs immobiliers. Les enquêteurs qui en sont chargés ciblent notamment leurs contrôles sur des professionnels pour lesquels des manquements avaient déjà pu être relevés par le passé, ou qui auraient fait l'objet de plaintes.

La DGCCRF veille en outre aux garanties et conditions prévues par la loi pour la bonne réalisation des diagnostics (souscription d'une assurance, détention de matériel adapté, exigences d'indépendance et d'impartialité, etc.)⁵³.

En revanche, elle n'est pas compétente pour vérifier la qualité des DPE établis.

Les enquêtes de la DGCCRF, qui ne permettent pas toujours de distinguer le DPE des autres diagnostics immobiliers, suggèrent que la fraude⁵⁴ caractérisée serait marginale, mais les manquements sont nombreux (cf. Annexe n°6).

Sur 457 établissements de diagnostics immobiliers contrôlés en 2023, dans un secteur qui en recensait 6 795 au 31 décembre 2023 (ce qui représente 7 % d'entreprises contrôlées)⁵⁵, près de 70 % étaient en anomalie⁵⁶.

La très grande majorité des anomalies constatées relève de manquements au droit de la consommation. Cela s'explique en partie par une mauvaise connaissance des obligations relatives à la profession de la part des acteurs, dans un contexte de renouvellement de la filière et d'essor de nouveaux intermédiaires de mise en relation entre diagnostiqueurs et consommateurs (plateformes en ligne notamment).

S'agissant du respect des exigences entourant la réalisation des diagnostics immobiliers, le principal enjeu soulevé par des enquêtes de la DGCCRF concerne la question de l'indépendance et de l'impartialité des professionnels, dont l'activité dépend largement des agences immobilières. Si les risques de subir des pressions sont évoqués par les diagnostiqueurs interrogés, la qualification d'éventuelles atteintes à l'indépendance et à l'impartialité achoppe cependant sur la capacité à

⁵³ Il s'agit des obligations prévues par l'article L. 271-6 du code de la construction et de l'habitation. L'habilitation des enquêteurs CCRF à en contrôler le respect découle du 8° de l'article L. 511-7 du code de la consommation. Il est à noter que la DGCCRF n'est pas habilitée à contrôler les obligations relatives à l'audit énergétique, lorsque celui-ci n'est pas réalisé par d'autres professionnels que des diagnostiqueurs immobiliers (architectes, bureaux d'études, etc.).

⁵⁴ La fraude désigne une action délibérée visant à tromper autrui pour obtenir un avantage illégitime ou causer un préjudice. Elle repose généralement sur la manipulation, la falsification ou la dissimulation d'informations.

⁵⁵ D'après l'Observatoire des entreprises de diagnostic immobilier, tenu par la société IDEAL Conseils.

⁵⁶ Le recul affiché par rapport à 2022 est notamment lié au fait qu'une partie des contrôles relevait d'un suivi des suites données l'année précédente.

démontrer l'existence d'un lien de nature à influencer le diagnostic. Des manquements n'ont ainsi pu être mis en évidence de manière flagrante que dans un nombre limité de cas⁵⁷. Par ailleurs, si une large part des professionnels respecte leurs obligations d'assurance, formation et certification, quelques faits de faux et usage de faux et tromperie en matière de certification ont été relevés et ont entraîné des amendes et des transmissions pénales⁵⁸.

Enfin, les enquêtes de la DGCCRF constatent une amélioration du respect des obligations d'affichage de la performance énergétique des logements par les professionnels de l'intermédiation immobilière sur la période récente, même s'il est toujours constaté des défauts de mention (« DPE en cours », « DPE non communiqué ») ou des informations inexactes (validité expirée du DPE renseigné, erreur d'étiquette). 113 anomalies relatives à l'étiquetage énergétique avaient été recensées en 2023 sur 1 739 établissements visités. Les résultats en cours d'année 2024 font apparaître une hausse des anomalies (260 à date d'octobre 2024), en partie liée à la mise en place d'un suivi spécifique des obligations relatives au DPE par la DGCCRF.

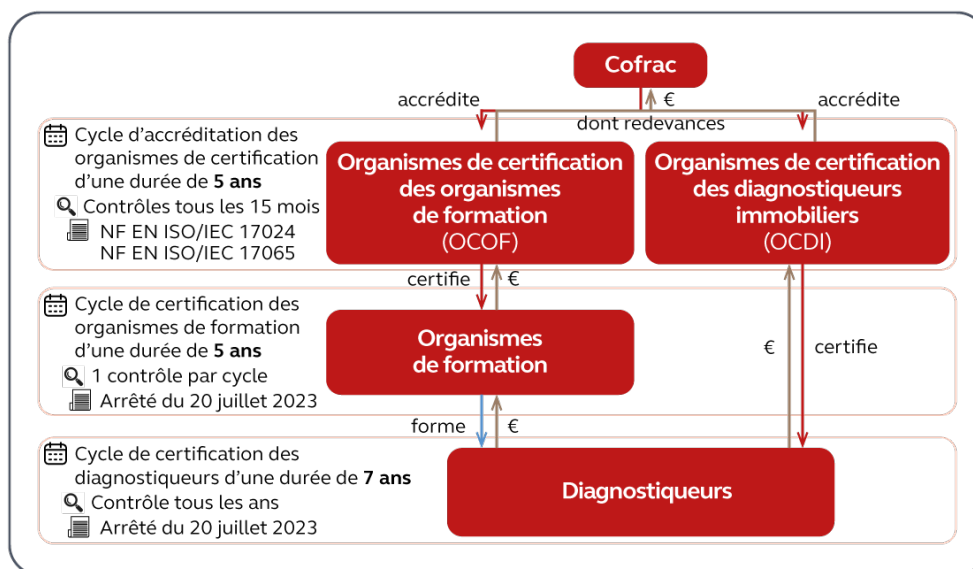
B - Un contrôle articulé autour de la certification par des organismes tiers

L'action de contrôle de l'État se situe donc plutôt en lisière d'une organisation reposant sur le principe de la certification par des tierces parties, un principe qui s'inscrit dans une démarche de reconnaissance de compétences et d'amélioration continue davantage que de surveillance.

⁵⁷ Professionnel dont l'époux ou lui-même était également gérant d'une agence immobilière pour laquelle des diagnostics étaient établis, partenariat rémunéré entre un diagnostiqueur et une agence immobilière.

⁵⁸ Ces cas de fraude ne concernaient pas spécifiquement le DPE.

Schéma n° 3 : un schéma pyramidal d'organisation et de surveillance des diagnostiqueurs



Source : Cour des comptes

Les professionnels du diagnostic immobilier sont certifiés par un organisme de certification des diagnostiqueurs immobiliers (OCDI), chargé de contrôler qu'ils possèdent les compétences nécessaires à l'exercice de la profession telles que définies par la réglementation en vigueur⁵⁹. Ainsi, tout primo-accédant à la certification au diagnostic de performance énergétique doit passer un examen théorique et pratique ; s'il réussit, il est alors certifié pour sept ans, période au cours de laquelle il sera soumis à une surveillance régulière de l'OCDI. À l'échéance, s'il a passé tous les contrôles avec succès et réalisé toutes ses journées de formation continue, il sera renouvelé dans sa certification (cf. chapitre II-III-B).

Les OCDI sont eux-mêmes accrédités par le Comité français d'accréditation (Cofrac), conformément à des normes internationales et au référentiel réglementaire français.

⁵⁹ Notamment les compétences listées dans l'annexe 3 de l'arrêté du 20 juillet 2023 définissant les critères de certification des diagnostiqueurs intervenant dans le domaine du diagnostic de performance énergétique, de leurs organismes de formation et les exigences applicables aux organismes de certification et modifiant l'arrêté du 24 décembre 2021 définissant les critères de certification des opérateurs de diagnostic technique et des organismes de formation et d'accréditation des organismes de certification.

Par ailleurs, les organismes de formation des diagnostiqueurs immobiliers sont certifiés auprès d'organismes de certification des organismes de formation (OCOF), lesquels sont aussi accrédités par le Cofrac.

Le Cofrac, organisme à but non lucratif créé en 1994, est en vertu du décret du 19 décembre 2008 pris en application du règlement européen 765/2008 établissant le cadre dans lequel doit s'effectuer l'accréditation au sein de l'espace économique européen, la seule instance compétente en matière d'accréditation en France. Il intervient par ailleurs dans de nombreux autres domaines (biologie médicale, inspections, etc.). Il avait accrédité 3 550 entités fin 2023, pour un chiffre d'affaires s'élevant à 34,8 M€ avec un résultat positif de 207 000 €. Les ressources de l'association sont essentiellement constituées par les cotisations de ses membres et les redevances perçues à l'occasion de l'instruction, de la délivrance et de la surveillance des accréditations.

Les mécanismes d'évaluation de la conformité

L'accréditation permet de reconnaître la compétence et l'impartialité d'un organisme à évaluer la conformité d'un système, d'un produit, d'un service ou d'une personne à répondre à des exigences spécifiées. L'accréditation peut ainsi concerner des laboratoires d'essai ou de biologie médicale, des organismes d'inspection ou de certification. Elle peut relever aussi bien d'une démarche volontaire que d'une obligation réglementaire⁶⁰. Chaque activité éligible à une accréditation fait l'objet d'un référentiel spécifique défini à partir de normes internationales et nationales⁶¹. L'évaluation de l'instance d'accréditation ne porte que sur le respect de ces référentiels.

L'accréditation se distingue de l'agrément, qui consiste en l'autorisation d'un organisme à exercer une activité dans un domaine donné, mais qui est délivré par une autorité administrative (par exemple pour une association de protection de l'environnement ou pour certaines activités de services à la personne).

La certification est un maillon inférieur dans la chaîne d'évaluation de la conformité. Elle consiste à attester de la conformité d'un produit, d'un processus, d'un système de management ou d'une personne à une norme donnée : label rouge, agriculture biologique, norme ISO 9001 garantissant

⁶⁰ L'accréditation est ainsi obligatoire dans un certain nombre de secteurs où l'État a délégué à des organismes privés les contrôles qui pouvaient autrefois relever de sa compétence (contrôles techniques des véhicules lourds, inspections relatives au classement des hôtels, etc.).

⁶¹ La procédure d'accréditation en elle-même répond aux normes de la série NF EN ISO/IEC 17000 et NF EN ISO 15189.

l'amélioration continue du système de management, référentiel de compétences du diagnostic immobilier, etc. Autrement dit, si l'accréditation s'applique à des entités dans leur ensemble (notamment les entreprises réalisant ces prestations de certification), la certification porte sur un objet de contrôle plus restreint.

Enfin, les normes auxquelles se réfèrent les procédures d'accréditation et de certification sont produites sous l'égide d'organismes internationaux (par exemple l'organisation internationale de normalisation ISO) et européens. En France, les normes sont élaborées sous le pilotage de l'Association française de normalisation (Afnor) ainsi que de 20 bureaux de normalisation agréés.

1 - Le contrôle des diagnostiqueurs

En dehors du respect du droit de la concurrence et de la consommation, qui est du ressort de la DGCCRF, le contrôle des diagnostiqueurs repose principalement sur les OCDI accrédités par le Cofrac.

Les modalités de ce contrôle ont été renforcées en même temps que les exigences de formation et de certification (cf. chapitre II-III-B), et les pratiques des OCDI ont été harmonisées. Des grilles fournies en annexe de l'arrêté du 20 juillet 2023 détaillent les points à auditer, la nature des écarts à reporter ainsi que les suites à donner le cas échéant. Ces dispositions étant encore récentes, puisqu'entrées en vigueur au 1^{er} juillet 2024, il est difficile de rendre un avis sur leur effectivité. Elles ont toutefois reçu un accueil favorable de la filière, qui avait appelé à la mise en œuvre d'une surveillance plus stricte, même si des craintes sont émises sur la charge financière que ces exigences supplémentaires emportent pour les certifiés.

La surveillance exercée par les OCDI tout au long de la durée de validité de la certification prend principalement deux formes :

- d'une part, des contrôles documentaires sont effectués sur un échantillon d'au moins cinq DPE réalisés dans l'année (deuxième, quatrième et sixième année du cycle). Ils visent à vérifier la conformité des DPE produits aux dispositions réglementaires en vigueur ;
- d'autre part, des contrôles sur ouvrage sont prévus, soit en cours de réalisation d'un DPE (première année du cycle), soit postérieurement à la réalisation d'un DPE par le diagnostiqueur (troisième et cinquième année du cycle). La mise en œuvre de ces contrôles *a posteriori* peut poser des difficultés, puisqu'il faut que les anciens

clients du diagnostiqueur contrôlé acceptent qu'un évaluateur repasse chez eux pour faire sa contre-expertise (or le client peut avoir déménagé, notamment en cas de vente, ou ne pas être disponible).

La surveillance inclut également la vérification du suivi des formations continues. Des contrôles supplémentaires peuvent éventuellement être déclenchés lors du traitement des plaintes reçues directement par les OCDI au sujet d'un diagnostiqueur. Les OCDI se chargent par ailleurs de tenir régulièrement à jour la liste de leur diagnostiqueurs certifiés, laquelle alimente un annuaire mis en ligne par la DHUP⁶².

Les suites données aux opérations de surveillance varient selon la criticité des éventuels manquements constatés : maintien de la certification sous condition de corriger les erreurs et de proposer des actions d'amélioration, exigence de repasser une formation et un examen sur des cas-tests, suspension temporaire voire retrait de la certification. Dans tous les cas, ces suites s'inscrivent dans un cadre réglementaire unifié entre les OCDI, et prévoient une procédure contradictoire entre le diagnostiqueur et son organisme de certification.

En 2023, les manquements constatés à la suite des opérations de surveillance se sont établis à 18 %. Pour l'essentiel, ces échecs ont donné lieu à la réalisation de contrôles supplémentaires, sans entraîner de sanctions. Dans un peu moins de 4 % des cas, les non-conformités ont abouti à des suspensions de certification, susceptibles de déboucher elles-mêmes sur un retrait de certification (177 en 2023). En tout, 2 % des certifications des diagnostiqueurs au DPE ont été retirées au cours de l'année 2023 par sanction ou à la suite d'un usage frauduleux de certification.

⁶² <https://diagnostiqueurs.din.developpement-durable.gouv.fr/index.action>. L'annuaire précise les dates de validité du certificat, ainsi que sa suspension. Les diagnostiqueurs dont la certification a été retirée n'apparaissent plus sur le site. Ils sont également tenus d'informer leur organisme de certification en cas de cessation d'activité, afin que celui-ci annule leur certificat et les retire de l'annuaire.

**Tableau n° 2 : surveillance et sanctions prononcées à l'encontre
des diagnostiqueurs certifiés par les OCDI en 2023**

Opérations de surveillance		Suspensions de certification			Retraits de certification		
<i>Surveillance documentaire</i>	Contrôle sur ouvrage	Suite à une opération de surveillance	Non réalisation des contrôles et/ou formations	Cessation d'activité	Usage frauduleux de la certification	Suite à une sanction	Cessation d'activité
2882	937	120	875	54	7	177	508
<i>Dont non validés initialement</i>							
21 %	7 %						
Nombre total de contrôles	3819	Nombre total de suspensions		1049	Nombre total de retraits		692
		<i>En % du nombre de certifications</i>		<i>11 %</i>			<i>7 %</i>

Source : rapports d'activité des OCDI

Note : les suspensions de certification pour non réalisation des contrôles ou des formations peuvent être dues à une trop faible activité du diagnostiqueur, ne permettant pas de programmer des opérations de contrôle, ou à un défaut d'anticipation de sa part empêchant de réaliser les contrôles dans les délais réglementaires. Elles peuvent être également interprétées comme une cessation de l'activité qui n'aurait pas été communiquée à l'organisme de certification.

Ces actions de surveillance présentent des limites en termes de volume.

En 2023, le nombre de DPE contrôlés représentait 0,08 % du volume total de DPE de logements réalisés dans l'année. Même si ce chiffre devrait augmenter sous l'effet de la nouvelle réglementation, la proportion de DPE soumis à surveillance restera marginale.

La capacité des organismes de certification à cibler leurs contrôles sur les potentielles anomalies serait un moyen de renforcer leur efficacité. C'est précisément l'objet de l'outil actuellement en cours de développement par l'Ademe et le CSTB, évoqué précédemment (cf. chapitre II-III-C), qui doit permettre de détecter les éventuels comportements statistiquement aberrants des diagnostiqueurs. Les résultats seront mis à disposition des OCDI, qui seront libres ensuite de mieux orienter leurs vérifications.

2 - Le contrôle des organismes de certification des diagnostiqueurs

Le contrôle des organismes de certification des diagnostiqueurs est principalement exercé par le Cofrac. La DHUP exerce un suivi à titre secondaire à travers l'organisation de comités réguliers avec les OCDI et l'analyse de leurs rapports annuels d'activité.

L'accréditation des organismes de certification par le Cofrac est valable cinq ans (quatre ans pour une primo-accréditation). Elle repose essentiellement sur la démonstration de quatre conditions principales : la compétence à exercer une activité de certification, la sauvegarde de la confidentialité des informations, la réalisation effective et performante des activités de certification objet de l'accréditation, et l'impartialité⁶³. Le respect de ces conditions est évalué tous les quinze mois par le Cofrac, à l'occasion d'un audit réalisé au siège de l'organisme et au cours d'une ou plusieurs activités liées à la certification (par exemple une session d'examen). Ces évaluations sont planifiées plusieurs mois à l'avance. Si des non-conformités sont détectées, il est demandé à l'organisme de mettre en place des actions correctives dans un délai spécifié.

Actuellement, 13 organismes (OCDI) sont accrédités à la certification de personnes (diagnostiqueurs) dans le diagnostic immobilier. Les trois premiers regroupent la moitié des diagnostiqueurs certifiés pour le DPE. Lors de la dernière évaluation des OCDI réalisée par le Cofrac, dix écarts au référentiel étaient relevés en moyenne par établissement (trois écarts de nature critique et sept écarts de moindre gravité), portant principalement sur la surveillance des certifiés, le suivi des examinateurs (notamment de leurs qualifications) et la gestion des examens (correction, durée des épreuves, archivage des résultats). *In fine*, si les 13 organismes ont obtenu un avis favorable au renouvellement de leur certification, il était enjoint à huit d'entre eux de réaliser des actions correctives.

3 - Le contrôle des organismes de formation des diagnostiqueurs

Les OCOF valident la compétence et les moyens à disposition des organismes de formation pour dispenser les formations initiales et continues aux différents domaines du diagnostic immobilier, dont le DPE. Les exigences qui encadrent les organismes de formation au diagnostic immobilier sont définies par l'arrêté du 20 juillet 2023 et se limitent à la durée de la formation et au contenu basé sur les compétences attendues des diagnostiqueurs. L'organisme peut également choisir de se soumettre à un processus de certification complémentaire, qui attestera de la qualité de sa prestation délivrée.

⁶³ Plus précisément, les règles d'accréditation émanent de la norme NF EN ISO/IEC 17024 (Certification de personnes) et d'un référentiel de compétences élaboré par les services de l'État dont le ministère chargé de la construction, pris en application de l'article R. 271-1 du code de la construction et de l'habitation. Ce référentiel est l'objet de l'arrêté du 20 juillet 2023 précédemment cité.

La recevabilité d'un organisme de formation à la certification est jugée sur une base documentaire (contenu pédagogique des programmes, supports de formation, compétences des formateurs) et sur la base d'un audit sur site, avec observation d'une session de formation en temps réel (en « fond de salle »). L'agrément est valable pour une durée de cinq ans et un seul contrôle est prévu en cours de cycle. En cas d'écarts constatés lors de ce contrôle, l'organisme est appelé à les corriger, voire à mettre en place des mesures préventives pour éviter qu'ils ne se reproduisent. Il est à noter que les OCOF ne sont pas habilités à évaluer la compétence pédagogique d'un organisme de formation au regard des résultats que les apprenants auraient obtenu aux examens de certification, puisque ces derniers relèvent d'un autre référentiel normatif contrôlé par les OCDI.

On recense 36 organismes de formation au diagnostic immobilier, qui sont tous certifiés soit par Global Certification, soit par I.Cert.

Ces deux entités sont elles-mêmes accréditées par le Cofrac dans des conditions similaires aux OCDI. La norme de référence de leur accréditation⁶⁴ suppose notamment le respect de conditions d'impartialité et de confidentialité, et de disposer des ressources suffisantes à l'exercice de leur activité de certification.

III - Une prévention des risques juridiques et assurantiels insuffisante

Les systèmes de contrôle existants ne sont pas exempts de critiques au regard de la prévention des risques en matière de probité et d'impartialité (A), alors même que les particuliers qui tentent de contester plus fréquemment un DPE qu'ils estiment leur porter un préjudice disposent de voies d'actions limitées (B). La combinaison de ces facteurs n'est pas sans conséquences assurantielles pour la filière (C).

A - Des voies de recours contre les DPE limitées

Les voies d'action des particuliers sont limitées, qu'elles soient amiables ou juridictionnelles.

⁶⁴ Il s'agit de la norme NF EN ISO/IEC 17065 (Certification de produits, procédés et services).

1 - Les voies de recours professionnels et de conciliation

Une doctrine de gestion des plaintes des particuliers par les organismes de certification est en cours de finalisation par les services de l'État, elle doit être organisée en application de la norme ISO 17024. La DHUP a indiqué prévoir qu'« *en cas d'erreur ou de manquement du diagnostiqueur immobilier, le particulier peut effectuer un signalement auprès de l'organisme de certification du professionnel qui pourra déclencher, selon son appréciation, un contrôle documentaire ou un contrôle sur l'ouvrage objet de la plainte. De plus, d'après la norme NF EN ISO/CEI 17024, et en particulier son « chapitre 9.9 Plaintes », les organismes de certification accrédités par le Cofrac selon cette norme sont tenus d'avoir un processus documenté et accessible sans demande préalable pour recevoir, évaluer et prendre des décisions relatives aux plaintes, garder un suivi des plaintes et réclamations de ses certifiés* ».

D'après les rapports d'activité des organismes de certification (OCDI), 50 plaintes relatives à l'établissement d'un DPE ont été reçues en 2023, dont 32 ont été jugées recevables (soit 64 %). Parmi celles-ci quatre ont donné lieu à une suspension et cinq à un retrait de certification. Le taux de plainte est visiblement insignifiant par rapport au nombre de DPE réalisés.

Le particulier peut également effectuer un signalement du diagnostiqueur ou d'un manquement aux obligations d'information d'un annonceur immobilier auprès de la DGCCRF, par le biais notamment de la plateforme SignalConso. La DGCCRF est conduite en conséquence à instruire les manquements éventuels aux dispositions propres aux obligations professionnelles encadrées par le code de la construction, ainsi que les dispositions relatives au code de la consommation (voir chapitre III-II-A). Depuis le lancement de la plateforme en 2020, 1 457 signalements ont été déposés en lien avec le DPE (à titre de comparaison, près de 5 500 signalements ont été reçus en 2024 sur l'immobilier en général).

2 - Des contentieux judiciaires en émergence

S'agissant des actions contentieuses, le DPE ne peut, tel un permis de construire, être contesté devant la juridiction administrative, n'ayant ni la qualité d'une décision « administrative » ni celle d'une décision administrative « faisant grief ». Pour autant, les particuliers ont la possibilité d'engager une procédure judiciaire (après saisine du médiateur de la consommation) s'ils estiment que la responsabilité civile

professionnelle du diagnostiqueur⁶⁵ peut être mise en cause sur le fondement de l'article L. 271-4 du CCH. Ainsi la responsabilité délictuelle du diagnostiqueur par rapport au tiers acheteur pourra être mise en jeu, en cas de faute dans l'élaboration du DPE par rapport aux textes réglementaires et aux règles de l'art. Si un lien de causalité entre cette faute (DPE erroné) et le préjudice de l'acheteur est établi par ce dernier, il pourra obtenir sa réparation devant le juge judiciaire.

Le nombre de décisions du juge judiciaire relatives au DPE est croissant⁶⁶, même si les contentieux pendants concernent surtout les DPE d'avant 2021. On constate, au travers des décisions les plus récentes, que toute la chaîne de l'immobilier peut être appelée à devoir se justifier (diagnostiqueurs, vendeurs, bailleurs, notaire, agence immobilière) et que le juge s'appuie plus fréquemment sur les conclusions d'experts judiciaires qu'il désigne pour éclairer les débats⁶⁷.

Illustration jurisprudentielle des contentieux de la vente

Cour de cassation civile - 3^{ème} chambre- 21 novembre 2019 n° 18-23.251, Cour d'appel de Toulouse 2^{ème} chambre - 14 mai 2024, Cour d'appel Rennes 11 juin 2024.

Si le diagnostic (de 2009) comprend une mauvaise appréciation de la qualité énergétique du bâtiment, il est « fautif » et susceptible de générer une réparation de préjudice à l'acheteur à la condition qu'il puisse prouver qu'il a eu une perte de chance dans la négociation du prix de vente du bien et non au motif des travaux à faire (autrement dit son préjudice consiste dans le fait qu'il aurait pu obtenir une baisse de prix d'achat s'il avait su que la lettre du DPE était inférieure).

Une évolution de la jurisprudence est probable selon la doctrine, avec l'apparition de la notion d'opposabilité du DPE, à l'instar de ce que la Cour de cassation avait jugé pour le diagnostic des termites (cf. Cass chambre mixte 8 juillet 2015 n° 13-26-686), à savoir une possible réparation du préjudice pouvant s'appuyer sur la notion de garantie manquante en raison du DPE erroné et ainsi se fonder sur la base du montant des travaux à faire pour rétablir la situation plutôt qu'à la notion de perte de chance).

⁶⁵ Voir G. Durand-Pasquier *DPE et responsabilité des acteurs* Revue de droit immobilier, mai 2023.

⁶⁶ Source requêtage Dalloz et échanges avec avocat et professionnels de la filière.

⁶⁷ Tribunal judiciaire de Valenciennes-3 septembre 2024-Référé-affaire en cours.

S'agissant des locataires, l'Anil a constaté, en particulier en Île-de-France, une recrudescence du nombre de congés pour vente de passoires thermiques et par conséquent, une augmentation significative du nombre de consultations juridiques⁶⁸ sur cette thématique.

Lorsque le logement ne satisfait pas aux conditions de décence, le locataire peut demander au propriétaire la mise en conformité de son logement et faute d'accord saisir la commission départementale de conciliation (CDC) qui peut être saisie et rendre un avis, indépendamment de la saisine du juge.

Selon l'Anil, le bilan national de saisine des CDC serait, pour 2021, de 10 848 saisines dont 9 509 recevables, dont 405, portaient sur des questions liées à la décence du logement soit 4 % des litiges.

Ces modalités de conciliation ou de recours, ainsi que les risques encourus en cas de fraude ou de non-respect des obligations, restent néanmoins peu connus du public et l'information à leur sujet est dispersée entre plusieurs sites internet. Elles pourraient en conséquence faire l'objet d'une communication renforcée, plus cohérente et volontariste de la part des acteurs publics concernés, en particulier à l'occasion de la première vague d'application du dispositif en 2025 et en vue de la seconde en 2028.

B - Des sérieux risques de probité et d'impartialité

Les directives européennes sur la performance énergétique des bâtiments (DPEB) de 2010 et 2024 précisent que les États membres doivent mettre en œuvre un système de contrôle indépendant sur les certificats de performance énergétique (équivalent DPE) et s'assurer de l'indépendance des « experts certificateurs ».

L'observation du fonctionnement de la filière et le recueil de témoignages nombreux durant l'enquête conduisent à considérer qu'un contrôle renforcé de l'État par rapport à la filière est nécessaire pour limiter les risques constatés en termes de probité et d'impartialité.

De nombreux acteurs rencontrés ont reconnu qu'une certaine proximité caractériserait le milieu professionnel des diagnostiqueurs et qu'outre les liens interpersonnels denses tissés entre eux, une véritable chaîne marchande relie les uns aux autres (cf. Schéma n° 3) :

⁶⁸ 45 000 consultations recensées entre le 1^{er} janvier et le 7 novembre 2024 dont 27 000 émanant de locataires.

- le diagnostiqueur paie (ou son entreprise selon les cas) une prestation auprès d'un des organismes de formation pour sa formation initiale et continue, puis auprès d'un des organismes de certification pour obtenir sa certification et les contrôles en vue de son maintien durant le cycle de sept ans ;
- l'organisme de formation a, quant à lui, des liens partenariaux avec les organismes de certification puisqu'ils les rémunèrent notamment pour la prestation de centre d'examen et de surveillance/contrôle pour leurs promotions de candidats ;
- le Cofrac est rémunéré par les organismes de certification pour la délivrance de son accréditation et prélève une redevance en fonction du nombre de diagnostiqueurs certifiés.

Coûts des formations et des certifications pour 2024

(cf. Annexe n° 7)

- 8 000 € HT pour une certification initiale (formation initiale + tutorat + examen) et le cycle de certification subséquent de 7 ans d'un diagnostiqueur (formation continue et opérations de surveillance de l'organisme de certification) ;
- 25 000 € HT pour un cycle de certification des organismes de formation (dispensé par un organisme de certification) sur 5 ans ;
- 15 à 17 000 € HT pour un cycle d'accréditation (dispensé par le Cofrac) des organismes de certification ;
- 44 000 € environ de redevance annuelle calculée sur le nombre de certificats délivrés au titre du DPE

Il ressort de témoignages concordants recueillis pendant l'instruction qu'environ la moitié des organismes de formation et de certification auraient des liens structurels ou financiers. Ces situations de potentiels conflits d'intérêts, si elles sont avérées, pourraient nuire fortement au principe d'impartialité des examens et contrôles. La dissociation entre le pouvoir de contrôle et de formation, bien qu'inscrite en annexe des arrêtés du 2 juillet 2018, 24 décembre 2021 et 20 juillet 2023 définissant les critères de certification des opérateurs de diagnostic technique et des organismes de formation et d'accréditation des organismes de certification, est limitée aux seules formations initiales et n'a pas été appliquée.

La DGGCRF, dans son bilan d'enquête annuel de 2019 sur les pratiques des diagnostiqueurs immobiliers, évoque ce problème : « *les diagnostiqueurs dénoncent une situation dans laquelle l'indépendance*

n'est qu'apparente, entre des sociétés formatrices et des sociétés de certification car elles appartiennent au même groupe et sont liées par des intérêts communs ».

Même si certains organismes font le choix de mettre en place des gardes fous ou d'ériger des règles vertueuses, une clarification réglementaire des critères permettant de qualifier l'atteinte à l'indépendance et à l'impartialité serait de nature à apporter des garanties importantes.

Un autre point d'amélioration concerne les conditions des contrôles par les évaluateurs techniques du Cofrac sur les organismes de certification en vue de leur accréditation. Ces contrôles s'exercent dans le cadre d'un référentiel réglementaire précis par le biais d'audits multi-annuels qui visent à examiner la cohérence entre les dispositions pratiquées et la réglementation. Or ces audits, programmés six mois à l'avance, ne sont pas inopinés. Les évaluateurs techniques ne sont par ailleurs soumis à aucune règle d'incompatibilité géographique. Ainsi, en dépit d'une « doctrine sur l'impartialité » adoptée par le Cofrac prévoyant des incompatibilités fonctionnelles pour les auditeurs⁶⁹ et une fiche de déclaration d'intérêt à renseigner depuis 2022, les auditeurs peuvent mener des contrôles dans le même ressort géographique que celui où ils ont pu exercer, ce qui, compte tenu des caractéristiques de la filière, peut les amener à contrôler d'anciens collègues.

De surcroît, comme ont pu le regretter certains acteurs rencontrés, les évaluateurs techniques n'ont à se conformer à aucune exigence réglementaire de diplôme ou de compétence particulière. Un évaluateur du Cofrac peut théoriquement avoir le même profil qu'un diagnostiqueur fraîchement certifié, même si en pratique le Cofrac indique, dans le cadre de la contradiction, avoir mis en place une procédure de sélection collégiale, avec un critère d'expérience professionnelle renforcée, suivie d'une formation et d'un système de supervision de la qualification de l'évaluateur, qui va au-delà de ce qui est requis pour un diagnostiqueur.

Enfin, contrairement à d'autres professions réglementées, la filière des diagnostiqueurs n'étant pas structurée en ordre professionnel, aucune autorité n'est compétente en matière disciplinaire. Le Cofrac veille à faire appliquer des principes déontologiques mais il n'a aucun pouvoir de police administrative et dispose de peu de pouvoirs d'investigation.

⁶⁹ L'auditeur ne peut contrôler un OC pour lequel il a réalisé des activités (point 5) il y a moins de trois ans.

C - Des risques assurantiels non anticipés

Les experts ou courtiers d'assurance rencontrés dans le cadre du présent contrôle ont souligné les enjeux de confiance qui peuvent exister, au sens économique, à l'égard du secteur du diagnostic immobiliers, en particulier dans le domaine du DPE. À cet égard, MMA qui était le principal assureur sur le marché s'est délesté au 1^{er} janvier 2023 de tous ses contrats d'assurance conclus avec les diagnostiqueurs de DPE ; Allianz s'est désengagé également, laissant AXA en position quasi monopolistique.

Les risques générés par la sinistralité des DPE depuis leur opposabilité de 2021 seraient, selon ces experts, la cause de cette frilosité.

Depuis 2020, 22 % des réclamations réceptionnées par les assureurs concerneraient le DPE. En 2024, le DPE représenterait 30 % de fréquence de sinistres et 15 % du coût des sinistres (juste derrière les termites/insectes xylophages et l'amiante). Le coût moyen d'un sinistre serait de l'ordre de 5 000 €, cette moyenne intégrant les sinistres déclarés sans suite (qui se limitent à des frais d'expertise, voire ne coûtent rien), mais oscillerait entre 20 000 et 100 000 € en cas de mise en cause juridictionnelle avérée. Dans la mesure où la moyenne de prime d'assurance est de l'ordre de 3 000 €, le rapport sinistre/prime est donc défavorable. La provision nécessaire lors de l'ouverture d'un sinistre par un assureur se situe quant à elle dans une fourchette de 5 000 à 15 000 €. Les causes principales de sinistres sont l'erreur dans le descriptif des équipements du logement et l'erreur sur les mesures de quantités annuelles d'énergies consommées.

Les réclamations adressées ou les recours juridictionnels introduits déclenchent une alerte de sinistre qui ne sera levée qu'au moment de la résolution finale du différend, qu'il soit amiable ou judiciaire.

Face au risque de défaut d'offre de couverture assurantielle pour la filière, une réflexion pourrait s'engager autour d'une mutualisation des risques. En effet, en négociant un contrat global à l'instar d'autres professionnels tels que les notaires, les diagnostiqueurs pourraient optimiser et sécuriser leurs risques professionnels, évolution qui suppose cependant une meilleure organisation de leurs instances représentatives.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au regard de ce qui précède, toutes les leçons de la mise en œuvre du DPE doivent être tirées en vue des prochaines échéances de 2028 et 2034, s'agissant aussi bien du pilotage global du dispositif, que de sa mise en cohérence avec d'autres réglementations et de sa bonne appropriation par le public.

Le modèle de régulation de la filière, qui repose principalement sur des organismes tiers chargés de certifier les diagnostiqueurs et sur le contrôle de la DGCCRF dans un champ de compétences limité, doit intégrer un véritable contrôle de la probité et une prévention des conflits d'intérêts notamment au regard des liens structurels existants entre certains organismes de certification et de formation.

La Cour appelle à une régulation et à un contrôle accru de la part de l'État afin de prévenir les risques de fraude et d'irrégularités. Le plan d'action adopté à ce sujet par le gouvernement le 19 mars 2025 témoigne de l'importance attachée à cet objectif, en écho aux constats et recommandations du présent rapport de la Cour.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 4. poursuivre la structuration de la filière avant fin 2026, notamment en instaurant une carte professionnelle pour les diagnostiqueurs afin de prévenir la fraude et garantir la confiance du public (ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*
 - 5. instaurer une incompatibilité géographique pour les auditeurs par rapport à leurs fonctions antérieures avant fin 2026 (ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche) ;*
 - 6. garantir une stricte séparation de l'exercice des missions de formation initiale et de certification avant fin 2026 (ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche).*
-

Liste des abréviations

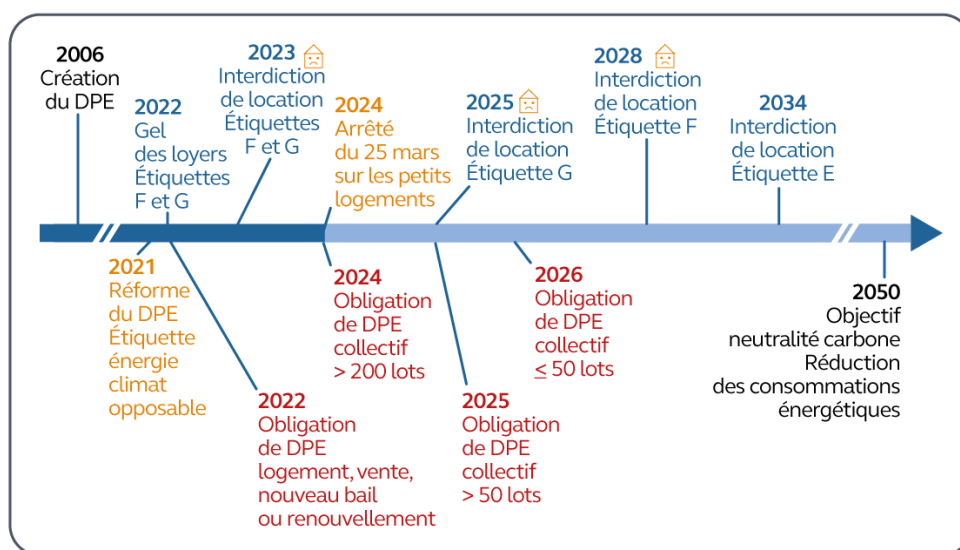
Ademe	Agence de la transition écologique
Afnor	Association française de normalisation
Anah	Agence nationale de l'habitat
Anil	Agence nationale d'information sur le logement
CAE.....	Conseil d'analyse économique
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CDC	Commission départementale de conciliation
CDI-Fnaim ...	Chambre des diagnostiqueurs immobiliers de la fédération nationale de l'immobilier
Cerema	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
Cofrac.....	Comité français d'accréditation
CSCEE	Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique
CSTB.....	Centre scientifique et technique du bâtiment
DPEB	Directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments
DGCCRF.....	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DHUP.....	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DPE	Diagnostic de performance énergétique
Fidi	Fédération interprofessionnelle du diagnostic immobilier
OCDI.....	Organisme de certification des diagnostiqueurs immobiliers
OCOF	Organisme de certification des organismes de formation
Sidiane.....	Syndicat interprofessionnel du diagnostic immobilier, de l'analyse et de la numérisation de l'existant

Annexes

Annexe n° 1 : le socle réglementaire du DPE	78
Annexe n° 2 : les chiffres-clefs du DPE.....	81
Annexe n° 3 : les impacts du DPE sur le marché de l'immobilier	88
Annexe n° 4 : analyses statistiques de la fiabilité du DPE	90
Annexe n° 5 : description des modifications des critères de certification des diagnostiqueurs apportées par l'arrêté du 20 juillet 2023	92
Annexe n° 6 : bilan des enquêtes nationales de la DGCCRF sur les pratiques des diagnostiqueurs immobiliers	94
Annexe n° 7 : les coûts de formation et de certification par strate de la filière en 2024	96

Annexe n° 1 : le socle réglementaire du DPE

Schéma n° 4 : calendrier de réalisation du DPE



Source : Agence parisienne d'urbanisme⁷⁰

Décrets

- Décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
- Décret (source) n° 2006-1147 du 14 septembre 2006 relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments existants proposés à la vente en France métropolitaine
- Décret n° 2011-807 du 5 juillet 2011 relatif à la transmission des DPE à l'Ademe
- Décret n° 2020-1610 du 17 décembre 2020 relatif à la durée de validité des DPE
- Décret n° 2021-19 du 11 janvier 2021 relatif au critère de performance énergétique dans la définition du logement décent en France métropolitaine

⁷⁰ APUR, *Les DPE des logements du Grand Paris après l'arrêté du 24 mars 2024*, Juin 2024.

- Décret n° 2021-872 du 30 juin 2021 recodifiant la partie réglementaire du livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation et fixant les conditions de mise en œuvre des solutions d'effet équivalent
- Décret n° 2023-796 du 18 août 2023 pris pour l'application de l'article 6 et du 1° de l'article 20 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989

Arrêtés

- Arrêté du 15 septembre 2006 relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments existants proposés à la vente en France métropolitaine
- Arrêté du 3 mai 2007 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des bâtiments existants
- Arrêté du 21 septembre 2007 relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments ou parties de bâtiment autres que d'habitation neufs en France métropolitaine
- Arrêté du 8 février 2012 modifiant l'arrêté du 15 septembre 2006 relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments existants proposés à la vente en France métropolitaine
- Arrêté du 31 mars 2021 relatif aux méthodes et procédures applicables au diagnostic de performance énergétique et au contenu en énergie primaire et en gaz à effet de serre (Il introduit des changements importants dans la méthode de calcul, notamment l'utilisation d'une méthode 3CL-DPE 2021)
- Arrêté du 31 mars 2021 relatif aux méthodes et procédures applicables au diagnostic de performance énergétique et aux logiciels l'établissant
- Arrêté du 31 mars 2021 relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments ou parties de bâtiment à usage d'habitation en France métropolitaine mode de calcul par défaut
- Arrêté du 8 octobre 2021 modifiant la méthode de calcul entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2021 (sur les valeurs par défaut) et les modalités d'établissement du diagnostic de performance énergétique.

Cet arrêté a modifié l'arrêté du 31 mars 2021 afin d'améliorer la fiabilité des DPE, notamment pour les logements construits avant 1975 et compte tenu des erreurs constatées, la ministre avait décidé de suspendre la réalisation des DPE du 24 septembre 2021 au 8 octobre 2021 (communiqué de presse de Mme Wargon, ministre déléguée chargée du logement, en date du 24 septembre 2021).

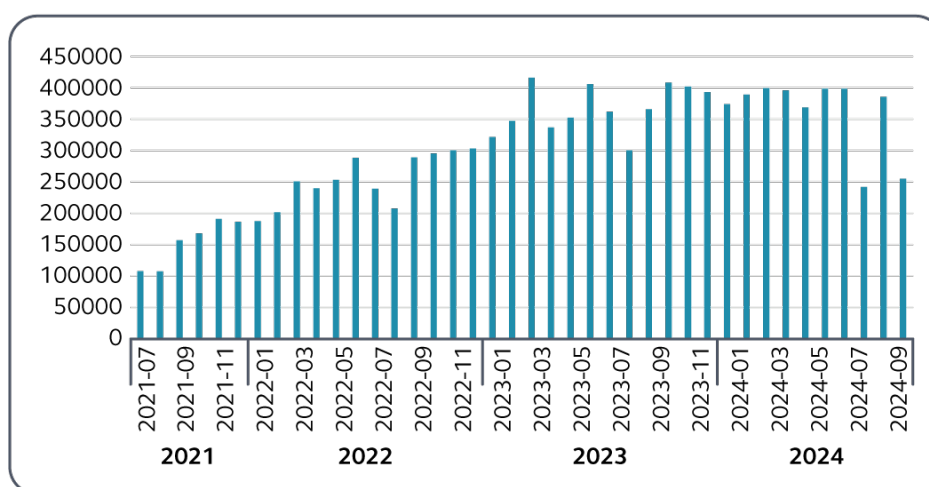
- Arrêté du 24 décembre 2021 définissant les critères de certification des opérateurs de diagnostic technique et des organismes de formation et d'accréditation des organismes de certification
- Arrêté du 3 novembre 2022 modifiant diverses dispositions relatives au mode de calcul entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2023, au rapport du diagnostic de performance énergétique et à la réalisation de diagnostic de performance énergétique de bâtiments ou parties de bâtiments neufs
- Arrêté du 20 juillet 2023 définissant les critères de certification des diagnostiqueurs intervenant dans le domaine du diagnostic de performance énergétique, de leurs organismes de formation et les exigences applicables aux organismes de certification et modifiant l'arrêté du 24 décembre 2021 définissant les critères de certification des opérateurs de diagnostic technique et des organismes de formation et d'accréditation des organismes de certification (Il introduit un nouveau dispositif de formation et de certification)
- Arrêté du 25 mars 2024 modifiant les seuils des étiquettes du diagnostic de performance énergétique pour les logements de petites surfaces (Il adapte les modalités du DPE à compter du 1^{er} juillet 2024⁷¹ notamment remplace notion de « surface habitable » par la « surface de référence », qui inclut la surface habitable, les surfaces des vérandas chauffées, ainsi que les surfaces des locaux chauffés pour l'usage principal d'occupation humaine, d'une hauteur sous plafond d'au moins 1,80 mètres et qui adapte des seuils pour les étiquettes « F » et « E » selon que le bien est situé à une altitude supérieure ou inférieure à 800 mètres en France hexagonale)
- Arrêté du 5 juillet 2024 modifiant l'arrêté du 15 septembre 2006 relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments ou parties de bâtiments autres que d'habitation existants proposés

⁷¹ - Remplacement de la « surface habitable » par la « surface de référence », qui inclut la surface habitable, les surfaces des vérandas chauffées, ainsi que les surfaces des locaux chauffés pour l'usage principal d'occupation humaine, d'une hauteur sous plafond d'au moins 1,80 mètres ;

- Adaptation des seuils pour les étiquettes « F » et « E » selon que le bien est situé à une altitude supérieure ou inférieure à 800 mètres en France hexagonale.

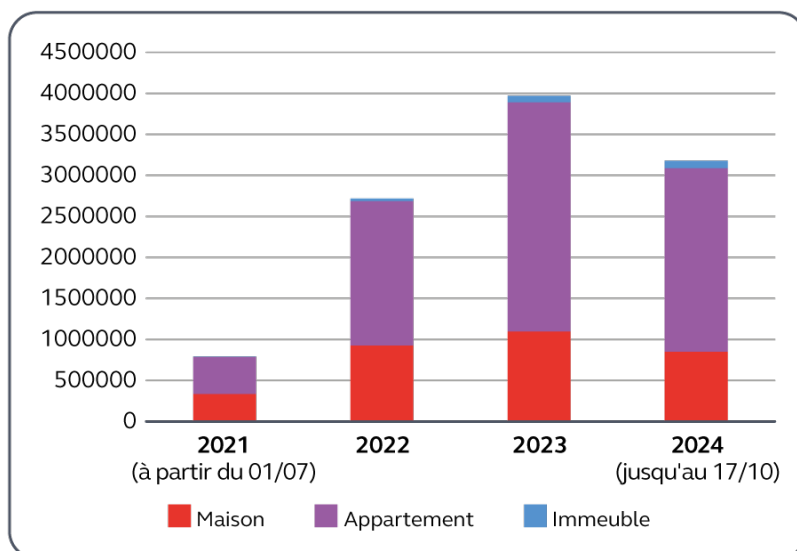
Annexe n° 2 : les chiffres-clefs du DPE

Graphique n° 2 : 300 000 DPE réalisés chaque mois en moyenne entre juillet 2021 et octobre 2024



Source : Cour des comptes d'après l'observatoire de l'Ademe
Nombre mensuel de DPE réalisés pour des logements (neufs et existants).

Graphique n° 3 : évolution du nombre de DPE réalisés par an selon le type de logement

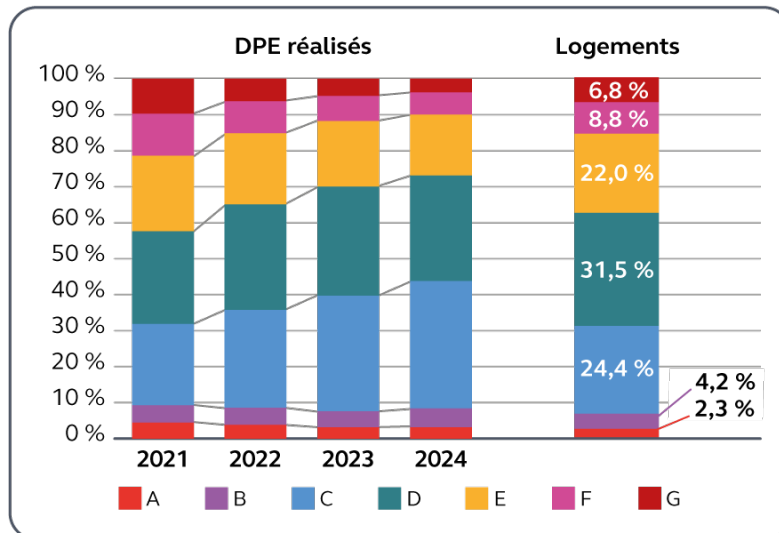


Source : Cour des comptes d'après DHUP.
Champ : DPE Logements (neuf et existant).

Une surreprésentation des appartements et des biens les plus performants dans les DPE

Les diagnostics de performance énergétique tendent à être réalisés lorsqu'ils sont obligatoires, autrement dit lors d'une transaction (vente d'un logement existant ou d'un logement neuf) ou à l'occasion d'une mise en location. Ceci explique que les appartements soient surreprésentés dans la base de données des DPE collectés, puisque s'ils pèsent pour 46 % de l'ensemble des résidences principales en 2024, ils constituent 75 % de celles qui sont louées. Les constructions neuves biaisent également les données sur les DPE réalisés dans le sens surreprésentation des étiquettes A, B ou C, car elles tendent à être moins énergivores que les logements plus anciens. On comptabilisait 9 % de DPE réalisés sur des logements neufs entre juillet 2021 et octobre 2024.

**Graphique n° 4 : répartition des DPE réalisés (à gauche)
et des logements (à droite) par étiquette énergétique**

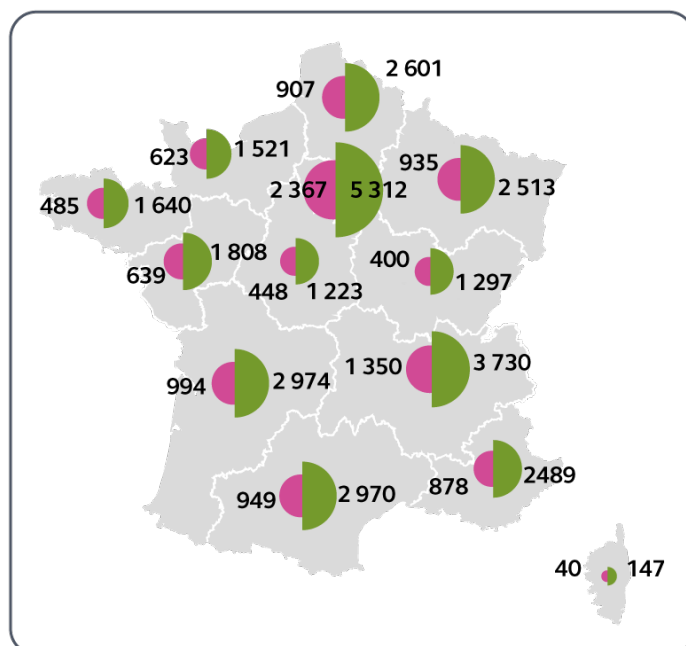


Source : Cour des comptes, d'après l'observatoire de l'Ademe et le SDES

Note : les données sur les DPE réalisés s'arrêtent au mois d'octobre pour l'année 2024. La répartition des logements par étiquette énergétique est estimée au 1^{er} janvier 2024, pour l'ensemble du parc de logements (social et privé), en France métropolitaine.

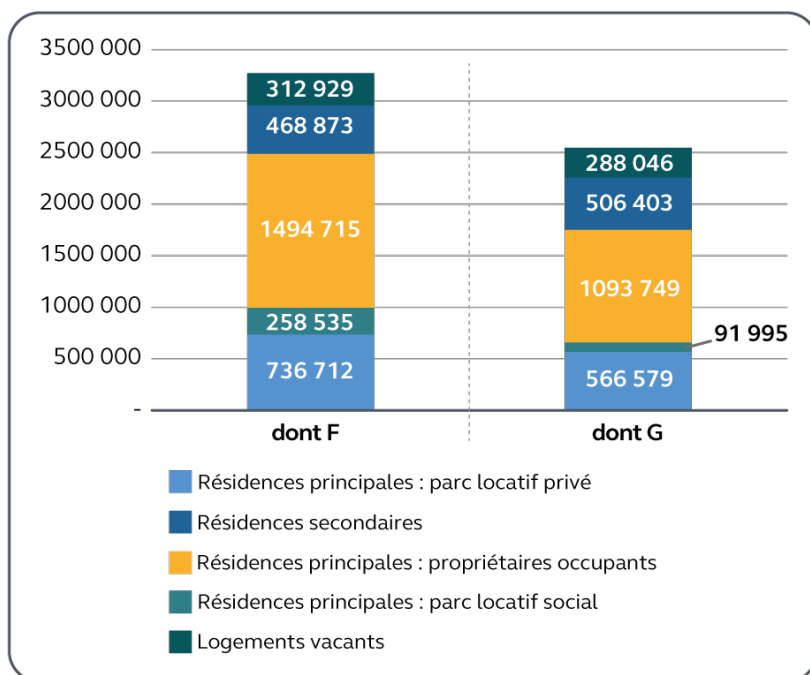
Un essor des DPE sur l'ensemble du territoire

**Carte n° 1 : cumul des DPE réalisés depuis 2021
(en milliers, à gauche) et nombre de résidences principales
(en milliers, à droite) par région**



Source : Cour des comptes d'après l'observatoire de l'Ademe et le SDES
 Champ : ensemble des DPE logements réalisés entre juillet 2021 et mi-novembre 2024 ; nombre de résidences principales en France métropolitaine en 2023.

Graphique n° 5 : 5,8 millions de logements en France sont des passoires énergétiques



Source : Cour des Comptes d'après le SDES

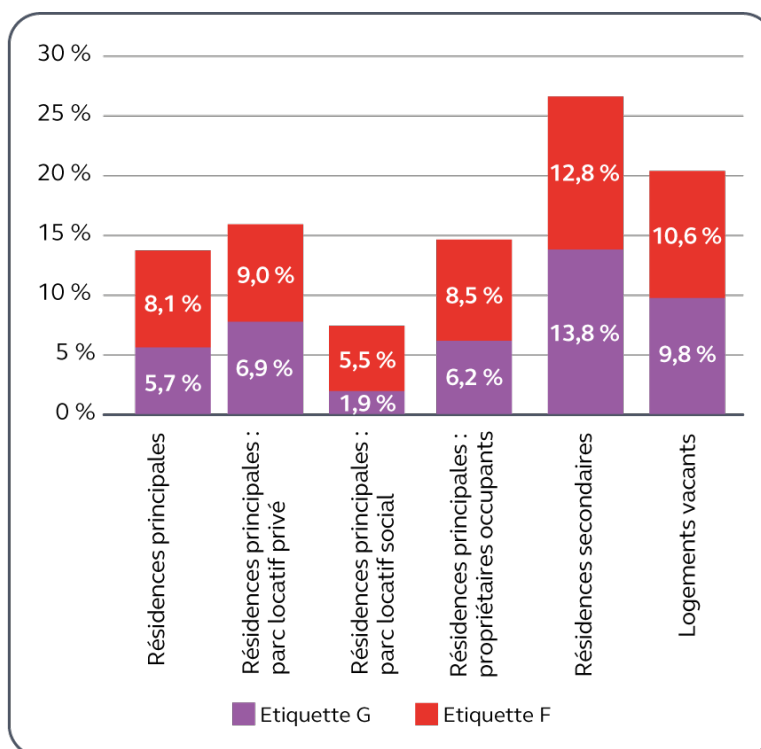
Champ : France métropolitaine au 1^{er} janvier 2024.

On estime à 15,6 % la part de passoires énergétiques dans le parc de logements au 1^{er} janvier 2024.

Pesant pour près de 90 % des logements, le parc privé en recense logiquement l'essentiel, avec 5,5 millions de logements F ou G, dont 1,3 million sont des logements loués. Moins nombreux en volume, les biens d'étiquette F ou G dans le parc social y sont également sous-représentés, puisqu'ils constituent seulement 7,4 % des logements.

Au total, 4,2 millions de passoires thermiques sont des résidences principales, 1,0 million des résidences secondaires et 0,6 million des logements vacants. La qualité thermique des logements occupés à titre de résidence principale apparaît plus élevée : 13,9 % des résidences principales sont classées F ou G, contre 26,6 % des résidences secondaires et 20,4 % des logements vacants.

**Graphique n° 6 : part de passoires énergétiques
selon le type de logements en 2024**



Source : Cour des Comptes d'après le SDES

Champ : France métropolitaine au 1^{er} janvier 2024 Note : les résidences principales incluent le parc locatif privé et social, ainsi que les logements occupés par leurs propriétaires. La somme des résidences principales, secondaires et des logements vacants constitue le parc de logements total.

La part de passoires thermiques dans le parc total de logements recule entre 2022 et 2024, passant de 19,5 % à 15,6 %.

**Tableau n° 3 : répartition des étiquettes DPE
de l'ensemble du parc de logements**

	2022		2023		2024	
	<i>En milliers de logements</i>	<i>En %</i>	<i>En milliers de logements</i>	<i>En %</i>	<i>En milliers de logements</i>	<i>En %</i>
<i>A</i>	534	1,5 %	620	1,7 %	861	2,3 %
<i>B</i>	1 075	2,9 %	1 316	3,6 %	1 563	4,2 %
<i>C</i>	8 052	22,0 %	8 375	22,7 %	9 079	24,4 %
<i>D</i>	11 564	31,5 %	11 854	32,1 %	11 700	31,5 %
<i>E</i>	8 283	22,6 %	8 218	22,2 %	8 168	22,0 %
<i>F</i>	4 169	11,4 %	3 803	10,3 %	3 272	8,8 %
<i>G</i>	2 989	8,2 %	2 767	7,5 %	2 547	6,8 %
Total	36 666		36 953		37 189	

Source : Cour des Comptes d'après le SDES

Champ : France métropolitaine au 1^{er} janvier de l'année considérée.

Annexe n° 3 : les impacts du DPE sur le marché de l'immobilier

La classification des logements selon leur performance énergétique est conçue tant pour inciter à la rénovation énergétique que pour améliorer la transparence pour les acheteurs et locataires. Théoriquement, on s'attend à ce qu'une meilleure étiquette soit valorisée, et à ce qu'une étiquette médiocre engendre une décote ou des difficultés à louer ou vendre, notamment en raison de réglementations croissantes (par exemple l'interdiction de location des étiquettes G dès le 1^{er} janvier 2025). Cet impact de la performance énergétique d'un logement sur son prix est communément appelé « valeur verte ».

Les études empiriques menées sur le marché immobilier français confirment l'existence d'une valeur verte sur les prix de vente, avec des effets généralement plus prononcés sur les maisons individuelles que sur les appartements. Selon une étude des notaires de France [1], l'impact sur les prix en 2022 d'une étiquette très économe (A ou B) serait de +4 % à +20 % selon les régions (par rapport à un bien comparable classé D). La décote engendrée par une étiquette F ou G par rapport à un logement similaire d'étiquette D est également significative, et apparaît plus marquée en individuel qu'en collectif : entre -5 % et -22 % pour les maisons, contre -4 % à -11 % pour les appartements. La valeur verte était d'ores et déjà visible avant les réformes de 2021. Sur des données de 2016 à 2018, il est estimé que le gain d'une étiquette était associé à une surcote de 8 % lors de la vente d'une maison, et 2 à 5 % pour un appartement (toutes choses égales par ailleurs) [2].

La valeur verte est cependant sensiblement plus faible dans les zones tendues. En 2022, la décote associée à un logement F ou G à Paris et en petite couronne était estimée à -5 %, alors qu'elle atteint -11 % voire -21 % dans le Grand Est (respectivement pour un appartement et une maison) et -11 à -19 % dans les Hauts de France [1].

L'impact des DPE se lit également dans les dynamiques de vente sur le marché immobilier. On observe ainsi une augmentation de la part des passoires énergétiques (étiquettes F et G) dans les ventes de logements anciens, passée de 11 à 18 % (+ 7 pts) entre le deuxième trimestre 2021 et le deuxième trimestre 2023. Cette tendance est particulièrement marquée dans certains territoires : en région parisienne, cette part a augmenté de 14 pts sur la période ; en Lozère et en Creuse, elle a plus que doublé [1]. Une mauvaise performance énergétique augmenterait aussi le pouvoir de négociation des acquéreurs : d'après SeLoger [3], à date de fin mars 2023, les prix de vente des biens étiquetés G étaient inférieurs de près de 6 % au

prix d'annonce (-5,5 % pour une étiquette F, contre -3,8 % pour une étiquette D et -3 % pour une étiquette A). Il serait devenu plus difficile de vendre une passoire thermique si l'on en croit l'évolution du stock de biens F et G mis en vente, qui a augmenté nettement plus vite entre 2021 et 2024 que le stock de logements performants (A à D) : 188 % de hausse contre 35 %.

Les impacts de la performance énergétique sur les loyers apparaissent en revanche plus modérés, peut-être en raison du fait que les éventuels travaux de rénovation liés à une mauvaise performance du logement sont à la charge de la personne qui achète, et non de la personne qui loue. Une analyse menée sur un échantillon de 53 agglomérations, parmi les plus grandes de France métropolitaine (hors Paris), estime entre 4 et 5 % le surcoût de loyers pour un logement A ou B par rapport à un logement D. En revanche, aucune différence statistiquement significative ne ressort entre les loyers (hors charges) de logements D et E, F ou G [2]. En mars 2024, l'impact du DPE était estimé à -1,0 €/m² pour un logement G par rapport à un logement D et +1,2 €/m² pour un logement A ou B par rapport à un logement D [3].

L'attrition globale de l'offre locative observée actuellement serait plus forte pour les passoires énergétiques : le stock de biens à louer aurait chuté de -22 % pour les logements A à D entre mi-2021 et mi-2023, et de 33 % pour les logements F et G [3].

Références

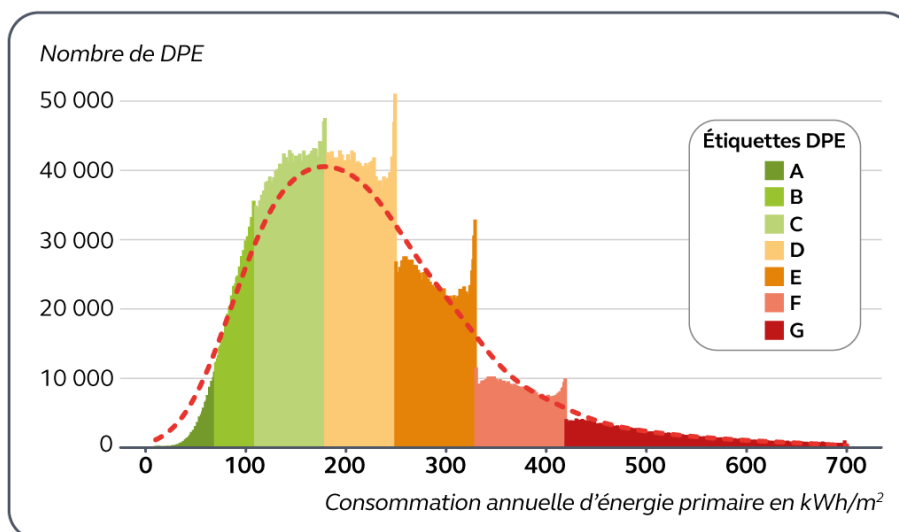
- [1] Notaires de France (2023), *La valeur verte des logements en 2022*, Études statistiques immobilières.
- [2] Ministère du Logement (2021), *La « valeur verte » des logements, Analyse de l'effet de l'étiquette énergétique sur les prix et les loyers*.
- [3] SeLoger, <https://www.seloger.com/data-dpe/>

Annexe n° 4 : analyses statistiques de la fiabilité du DPE

Analyse par la Cour des comptes

Les représentations de la distribution des DPE réalisés sur les logements existants laissent apparaître des discontinuités anormales au passage d'une classe énergétique à l'autre. On s'attendrait à ce que la représentation en histogramme des DPE évolue de manière continue sur tout l'intervalle de consommation d'énergie, sans sauts ou irrégularités significatives. Or les données montrent des ruptures marquées aux valeurs représentant des seuils de changement d'étiquette énergétique, qui ne s'observent d'ailleurs qu'aux seuils des moins bonnes classes énergétiques, et toujours du côté le plus favorable (concentration anormale d'observations à gauche).

Graphique n° 7 : des discontinuités marquées aux seuils des étiquettes D/E, E/F et F/G



Source : Cour des Comptes d'après l'observatoire DPE-Audit de l'Ademe
Ensemble des DPE réalisés sur des logements existants entre juillet 2021 et octobre 2024 (soit 9 852 729 DPE). Les données ont été discrétisées (arrondi à l'unité des consommations en kWh/m²) et les valeurs aberrantes (consommations inférieures à 10 et supérieures à 1500) n'ont pas été représentées.
La distribution contrefactuelle de la répartition des notes du DPE n'est pas exactement connue, mais il est possible de la déduire par des méthodes économétriques. Abdelouadoud Y. dans son article sur l'« estimation de la performance énergétique du parc résidentiel », paru en 2022 sur le blog Alternatives énergétiques, traite la question. Dans le cas d'espèce, on a représenté une estimation lissée de la densité des consommations annuelles d'énergie primaire grâce à une méthode de Kernel Density Estimation (KDE). Cette technique non paramétrique permet de visualiser la répartition des données sous forme d'une courbe continue, en lissant les variations observées dans l'historgramme. Elle offre une vision simplifiée mais fidèle des tendances globales de la distribution sous-jacente.

Analyse du CAE

Une étude récente du Conseil d'analyse économique⁷² confirme l'existence de ces anomalies par des tests statistiques. L'analyse économétrique fait apparaître que les concentrations anormales au niveau des seuils entre deux catégories ne peuvent pas être expliquées par la méthodologie du DPE elle-même, et pourraient donc résulter de manipulations (« DPE de complaisance »).

Les résultats de l'étude indiquent également que la réforme visant à fiabiliser les DPE aurait porté ses fruits. Avant 2021, il est estimé que 3,9 % de l'ensemble des DPE étaient manipulés pour se trouver dans une catégorie plus favorable. Cela représentait en moyenne 25 % de DPE « en trop » du côté gauche des seuils. La part des DPE que l'on pourrait soupçonner d'être manipulés aux seuils diminuerait de plus de moitié pour ceux réalisés entre juillet 2021 et décembre 2023, pour atteindre 1,7 % au total.

⁷² CAE (2024) Les effets des réformes du diagnostic de performance énergétique sur sa fiabilité, *Focus*, n° 105.

**Annexe n° 5 : description des modifications
des critères de certification des diagnostiqueurs
apportées par l'arrêté du 20 juillet 2023**

Dispositions antérieures	Dispositions nouvelles
<i>Formation</i>	
Formation initiale de 3 jours + 2 jours pour la mention (DPE collectif et tertiaire)	<p>Formation initiale renforcée : 8 jours + 3 jours pour la mention</p> <p>Elle se décompose en 28 heures de formation théorique (qui peut être réalisée à distance) et 28 heures de formation pratique (dont 21 heures en présentiel au minimum)</p> <p>2 missions à réaliser accompagné d'un tuteur lors des 12 premiers mois de la certification</p>
Formation continue de 2 jours au cours du cycle de 7 ans	Formation continue de 4 jours + 2 jours pour la mention au cours du cycle de 7 ans avec réalisation de « cas test » à chaque session
<i>Examens</i>	
<p>Théorique : QCM (possible en distanciel)</p> <p>Pratique : mise en situation (possible en distanciel)</p>	<p>Théorique : QCM maintenu mais en présentiel et homogénéisé, avec mise à disposition des questions par le ministère : 75 questions issues du référentiel national (35 questions supplémentaires prévues pour la certification avec mention). Un taux de réussite de 75 % est requis.</p> <p>Pratique : mise en situation d'une durée minimale de deux heures, consistant en la réalisation complète d'un DPE dans bâtiment ou une partie de bâtiment réelle ou aménagée pour l'occasion, en présence d'un examinateur. La saisie du DPE dans un logiciel est prévue à compter du 1^{er} janvier 2026 ⁷³</p>

⁷³ Ces modalités, introduites par l'arrêté du 20 juillet 2023, n'entreront en vigueur qu'à partir du 1^{er} janvier 2026. Ce délai a été justifié par les difficultés logistiques posées par leur mise en œuvre. Dans l'intervalle, l'examen pratique est dispensé sous la forme d'une mise en situation sur la base d'informations fournies par le biais de descriptifs, de documents justificatifs, de photographies, d'un dispositif de simulation d'un bâtiment ou de tout autre moyen permettant d'avoir accès aux caractéristiques du logement.

Dispositions antérieures	Dispositions nouvelles
Renouvellement de la certification avec examen pratique et documentaire	Renouvellement de la certification simplifié basé sur la validation des sessions de formation continue et des contrôles réalisés au cours du cycle
<i>Surveillance</i>	
<ul style="list-style-type: none"> - 1 contrôle en situation réelle réalisé entre la 1^{ère} et la 6^{ème} année du cycle - 2 contrôles documentaires réalisés au cours du cycle de 7 ans 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 contrôle « en cours de diagnostic » réalisé la 1^{ère} année du cycle - 3 contrôles documentaires réalisés au cours du cycle de 7 ans - 2 contrôles « après élaboration du diagnostic » mis en place au cours du cycle
Suites données aux contrôles : selon l'organisme de certification	Suites données aux contrôles : homogénéisation des suites avec mise à disposition de grilles de contrôles et de sanction dans l'arrêté pour les organismes de certification, et suites précises (examen cas test dont les cas sont fournis par le ministère ou formation ou contrôle supplémentaire) définies dans l'arrêté

Annexe n° 6 : bilan des enquêtes nationales de la DGCCRF sur les pratiques des diagnostiqueurs immobiliers

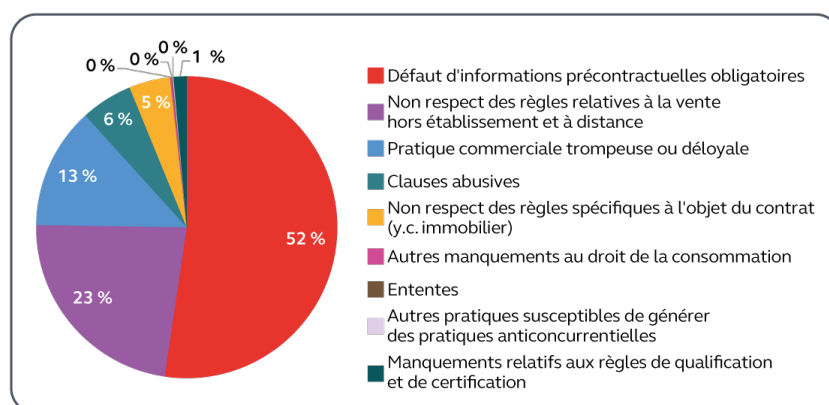
**Tableau n° 4 : résultats des contrôles effectués par la DGCCRF
sur les pratiques des diagnostiqueurs immobiliers**

<i>Année d'enquête</i>	2011	2013	2015	2019	2022	2023
Nombre d'établissements visités	567	270	313	312	397	457
Nombre d'établissements en anomalie	332	124	167	222	312	316
Taux d'établissements en anomalie	58,6 %	45,9 %	53,4 %	71,2 %	78,6 %	69,2 %
Nombre de suites données	341	127	172	228	322	444
<i>Dont avertissements</i>				161	190	206
<i>Dont injonctions</i>				55	114	186
<i>Dont procès-verbaux pénaux</i>				15	15	30
<i>Dont procès-verbaux administratifs</i>				0	3	22
Taux de suites par établissements visités	60,1 %	47,0 %	55,0 %	73,1 %	81,1 %	97,2 %

Source : Cour des comptes d'après DGCCRF

Les suites données par la DGCCRF lors d'enquêtes peuvent être de nature pédagogique (avertissement), correctives (injonctions à une mise en conformité), ou répressives, ce qui inclut des sanctions civiles (amendes), ainsi que la transmission au parquet (procès-verbal pénal) ou à l'administration (procès-verbal administratif).

**Graphique n° 8 : répartition des anomalies constatées en 2023
sur les pratiques des diagnostiqueurs immobiliers**



Source : Cour des comptes d'après DGCCRF

La très grande majorité des anomalies constatées en 2023 par la DGCCRF relèvent de manquements au droit de la consommation (défaut d'informations précontractuelles obligatoires comme le prix, non-respect du délai légal de rétractation, présence de clauses abusives ou illicites), alors que le contact entre le consommateur et le diagnostiqueur a le plus souvent lieu par téléphone ou par courriel. La plupart des manquements étant dus à une négligence ou une méconnaissance des obligations réglementaires davantage qu'à une volonté de tromper le consommateur, les suites pédagogiques et correctives ont été privilégiées dans 88 % des cas. À cet égard, les mises en conformité des professionnels ont lieu rapidement après le passage des enquêteurs, illustrant leur bonne volonté. L'importance croissante du DPE dans le choix des consommateurs et ses conséquences, notamment patrimoniales, motivent par ailleurs un durcissement des contrôles de la DGCCRF, qui s'illustre dans la hausse des suites répressives données à des pratiques intentionnelles particulièrement dommageables pour les consommateurs.

Annexe n° 7 : les coûts de formation et de certification par strate de la filière en 2024

Tableau n° 5 : coût des formations et certifications (HT, en €) en 2024

	Diagnosticteur immobilier	
	Sans mention	Avec mention
Coût initial de la certification	3 425	4 325
Formation initiale (8 jours + 3 jours pour la mention)	2 400	3 300
Tutorat	700	700
Examen de certification	325	325
Coût d'un cycle de certification	4 225	4 825
Opérations de surveillance (1 contrôle documentaire ou sur ouvrage par an)	3 025	3 025
Formation continue (4 jours + 2 jours pour la mention)	1 200	1 800
Prix d'un DPE	150	
Organisme de formation		
Coût annuel d'un cycle de certification	5 000	
Organisme de certification		
Coût annuel d'un cycle de certification	12 800	
Redevance* annuelle au Cofrac	3 500	

Source : Cour des comptes d'après la DHUP, les organismes de certification et le Cofrac

* Les redevances annuelles dépendent du nombre de diagnostiqueurs certifiés auprès de l'organisme ; la valeur indiquée correspond au montant moyen observé sur l'ensemble des OCDI pour le DPE en 2024.