

LES CERTIFICATS D'ÉCONOMIES D'ÉNERGIE

Franck Annamayer
Florence Lievyn



Édito

Il y a parfois des innovations décoiffantes : la création des Certificats d'Économies d'Énergie (CEE) en constitue une belle illustration : demander aux énergéticiens de susciter des économies d'énergie et utiliser le produit de ces économies pour financer des actions et travaux d'économies d'énergie, voilà un dispositif remarquable à plus d'un titre : il représente une aide financière aux travaux non négligeable, et il a permis que le secteur s'enrichisse de beaucoup de solutions intelligentes, nouvelles, efficaces. Il en va souvent ainsi chaque fois que l'imagination des acteurs privés est sollicitée au service d'une politique publique.

Un bilan s'imposait en conséquence, à un moment surtout où se profile une appropriation du dispositif par la puissance publique, qui pourrait restreindre les marges d'innovation du dispositif.

Merci aux auteurs de plaider si vigoureusement pour des CEE toujours mieux adaptés aux besoins d'aujourd'hui !

Philippe Pelletier,
Président du Plan Bâtiment Durable

CEE:

LES CEE, RÉPONSE DE 1^{ER} CHOIX AU FINANCEMENT DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE EN FRANCE

Dans un contexte de finances publiques contraintes et d'arbitrages budgétaires, la tentation peut être forte de faire l'impasse sur la transition écologique. Chaque jour qui passe est pourtant un jour de plus qui nous rapproche ou nous éloigne des objectifs 2050 dans lesquels notre pays s'est engagé. Il n'est plus temps de transiger entre fin du monde et fin du mois et si les finances publiques ne permettent plus de soutenir la transition, il n'est nullement entendable de l'abandonner ; il faut avant tout chercher d'autres relais financiers. Bonne nouvelle, les CEE sont une partie intégrante de la réponse.

À ce jour, le financement de la rénovation énergétique en France se répartit entre :

- Le budget de l'État via le contribuable
- La facture d'énergie via le consommateur

Les CEE : les informations clés à retenir



Un dispositif extra-budgétaire créé en 2005.



Un financement redistributif d'actions d'économies d'énergie par les fournisseurs d'énergie (les obligés) qui les répercutent sur la facture d'énergie des consommateurs.



La réponse de la France à ses obligations d'économies d'énergie auprès de la Commission européenne, y compris sur la précarité énergétique.



Le 1^{er} outil de financement de la transition énergétique en France : environ 6 milliards d'euros par an consacrés aux économies d'énergie sans impacter le budget de l'État.



La voie à suivre

Si MaPrimeRénov' et les fonds de type fonds vert pèsent sur le budget de l'État, le dispositif des CEE s'intègre quant à lui au sein de la facture d'énergie où il pèse en moyenne 3% des dépenses annuelles d'énergie des ménages. Une contribution non négligeable qui vient directement soutenir le financement des travaux de rénovation énergétique mais également impacter à la hausse la facture d'énergie. Une contribution qu'il ne faut donc pas laisser dériver mais qui a le mérite d'envoyer un signal prix, principale raison incitant les consommateurs à investir dans des travaux d'économies d'énergie. Une contribution qui envoie également ce message: quitte à payer, autant profiter de l'aide financière pour réaliser les travaux et baisser durablement ma facture !

Au-delà de ces vertus d'incitations financières, les CEE ont aussi des vertus organisationnelles. Les fournisseurs d'énergie, dits obligés, se voient en effet contraints de générer un maximum d'économies d'énergie à coûts maîtrisés. De cette efficacité dépend en bonne partie leurs parts de marché, ce qui les amène à prendre des décisions très structurantes: définir leur propre stratégie, se construire un éco-système de professionnels réalisant les travaux, de fabricants de matériels, de bureaux d'études, de contrôleurs... Les obligés portent ainsi, parfois malgré eux, la responsabilité d'organiser le marché des travaux d'économies d'énergie. Une vertu absente des mécanismes de soutien public.

L'efficacité du dispositif des CEE peut par ailleurs être attestée des points suivants:

- Il a toujours permis, à lui seul, à la France de réaliser 100% de ses obligations européennes contraignantes d'économies d'énergie, et même d'aller au-delà avec un taux de couverture de 114% lors de la précédente période.
- Il est envié par de nombreux pays et l'Espagne, déçue par la mise en place d'un fonds, a récemment adopté un dispositif très proche des CEE.
- Le rapport de l'Ademe «Évaluation du dispositif des Certificats d'économie d'énergie» publié en 2020 affirme que 70% de l'enveloppe financière sert directement à soutenir des travaux d'efficacité énergétique et plus récemment, le rapport de l'IGF d'avril 2023

mentionnait que les CEE sont 3 fois plus efficaces, à l'euro investi, par kWh économisé que MPR.

- Il a fait ses preuves et s'il fête cette année ses 18 ans et s'il a survécu à 5 présidents et une vingtaine de ministres, ce n'est pas sans raison mais bel et bien la preuve de son efficacité.

Pour autant et malgré ses atouts et vertus, le dispositif est malade. Une première raison tient dans la compréhension par les politiques que le dispositif peut financer peu ou prou tout projet en lien avec l'énergie, et ceci de manière extra-budgétaire ! Le paradis pour un décideur public, mais l'enfer pour le dispositif des CEE...

Bonifications et coups de pouce fleurissent et sont parfois de véritable pousse-au-crime ! L'apparente gratuité de certains travaux les rend faciles à vendre et peut même assurer une marge confortable, incitant les éco-délinquants à se positionner sur ce marché, au détriment de l'éco-système en place.

Les causes du mal étant identifiées, ce dispositif aux fondements théoriques solides peut être soigné. Et c'est bien tout **l'objet de cet ouvrage sur les CEE, faire un état des lieux, identifier les causes de dysfonctionnements et livrer des préconisations pour regagner en efficacité.**

S'il est impossible d'occulter la question de l'augmentation du niveau de l'obligation en 6^e période pour satisfaire aux objectifs ambitieux de l'Europe, il serait irresponsable de ne pas engager des voies d'amélioration reposant sur 3 axes majeurs: la stabilité, la lutte contre la fraude et la simplification.

Nous sommes persuadés que ces mesures peuvent permettre de redonner au dispositif des CEE ses lettres de noblesse. Un dispositif CEE efficient apporte l'assurance d'épargner les finances publiques tout en maintenant les investissements dans la transition écologique". Il permet également de baisser durablement les consommations d'énergie de notre pays, de redonner du pouvoir d'achat aux ménages et d'accompagner le monde du bâtiment qui a plus que jamais besoin d'un marché dynamique de la rénovation énergétique alors que le secteur du neuf s'installe dans une crise structurelle.

Nous livrons ici notre diagnostic et notre proposition d'ordonnance et espérons que ce travail serve aux décideurs publics.

Résumé du livre : L'odyssée des CEE

CEE: de quoi parlons-nous ?

Les certificats d'économies d'énergie (CEE) sont la principale aide financière à l'efficacité énergétique en France.

Ils reposent sur un mécanisme pluriannuel d'obligation dans lequel les fournisseurs d'énergie sont obligés de financer des actions d'économies d'énergie auprès des consommateurs d'énergie, sous peine de payer une amende.

Sur la période actuelle (2022-2025), pour éviter de payer plus de 52 milliards d'euros d'amendes, les fournisseurs d'énergie consacrent 24 milliards d'euros au financement d'actions d'économies d'énergie, soit 6 milliards par an.

Ce financement tire directement sa source des factures d'énergie et repose donc sur le consommateur d'énergie, sans qu'un centime ne soit imputé au budget de l'État. Les vendeurs d'énergie ont un intérêt majeur à produire ces économies d'énergie au coût le plus bas possible. En effet, même si les CEE ne représentent que 3% de la facture d'énergie, ils impactent directement la compétitivité de chaque vendeur d'énergie.

L'unité des CEE est le kWh cumac. Cumac est la contraction de «cumulé et actualisé». Cumulé veut dire que l'on finance au bénéficiaire une aide financière qui correspond aux économies d'énergie théoriques qui seront réalisées pendant toute la durée de vie de l'équipement installé.

Le dispositif permet de générer des actions d'économies d'énergie dans 6 secteurs: résidentiel, industrie, tertiaire, agriculture, transport et réseaux et une partie des CEE doit être spécifiquement générée au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique. Il existe donc 2 types de CEE: les CEE classiques et les CEE précarité.

CEE: un dispositif aux bénéfices multiples

La directive européenne sur l'efficacité énergétique contraint les États membres à mener une politique volontariste d'économies d'énergie. La France répond à ses objectifs contraignants sur la seule base du dispositif des CEE. Sur la période 2014-2020, les CEE ont permis à la France de réaliser 114% de l'objectif fixé. Objectif dépassé de 14% alors que l'ensemble des 27 pays européens est en dessous de ses objectifs de 2,5%.

Bien que le dispositif s'adresse aux gisements diffus, donc les plus difficiles à capter, les analyses chiffrées contredisent l'argument préféré des détracteurs des CEE, brandi au moment de la fixation de l'obligation: «le coût pour éteindre l'obligation augmentera dans une proportion nettement supérieure au coefficient d'augmentation de l'obligation». L'analyse des chiffres passés faite dans le livre prouve que cette affirmation est fausse.

Cette efficacité est confirmée par le rapport de l'Ademe «Évaluation du dispositif des Certificats d'économie d'énergie» publié en 2020, qui affirme que 70% de l'enveloppe financière sert directement à soutenir des travaux d'efficacité énergétique et plus récemment par le rapport de l'IGF d'avril 2023 mentionnant que les CEE sont 3 fois plus efficaces à l'euro investi par kWh économisé que MPR.

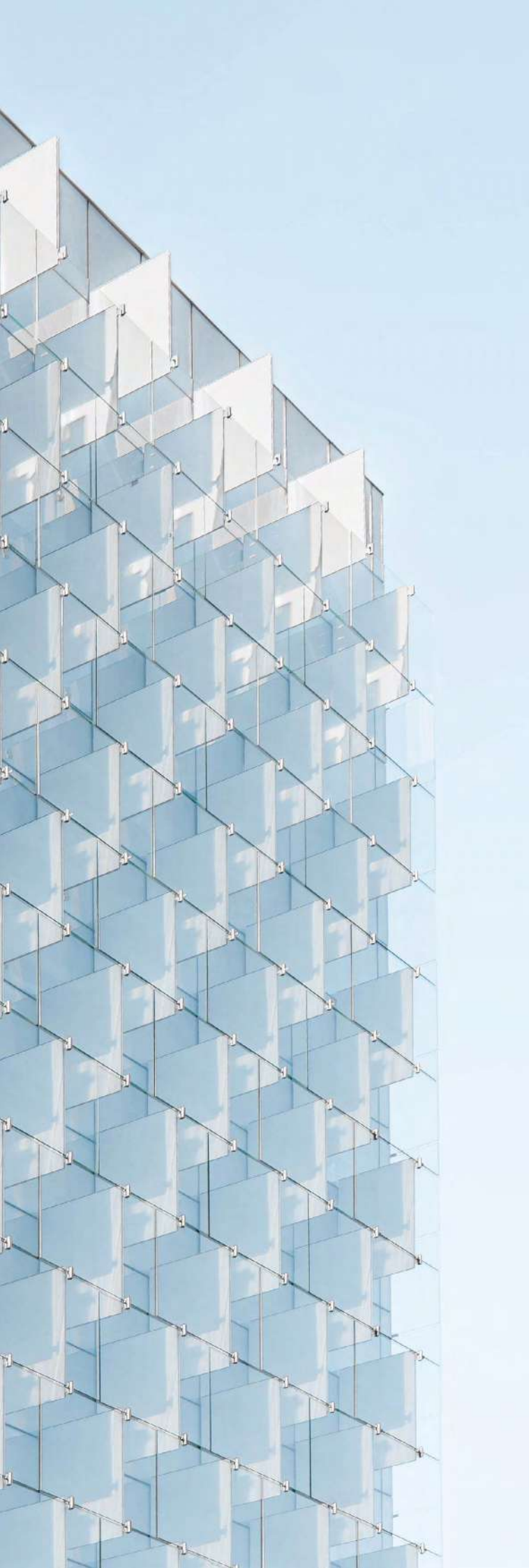
Alors, pourquoi une telle efficacité ?

Le dispositif des CEE a prouvé de vraies vertus organisationnelles. Il met l'ensemble des acteurs de la rénovation énergétique dans le même sens avec un objectif commun: éteindre un niveau d'obligation connu de tous. Il liste les travaux finançables, les critères d'éligibilité et le forfait en kWh cumac de chacun d'eux...

Les vendeurs d'énergie peuvent alors organiser leur éco-système pour générer l'objectif d'économies d'énergie fixé au moindre coût. Les CEE mettent donc les vendeurs d'énergie sous pression et leur imposent de prendre toute une série de décisions stratégiques.

C'est cette organisation qui rend le dispositif des CEE plus efficace que les autres dispositifs susceptibles de générer des actions d'économies d'énergie: taxe, fonds...

L'Espagne ne s'y est pas trompée. Jusqu'à fin 2022, elle répondait à ses obligations européennes exclusivement via un fonds. L'efficacité de ce fonds n'a pas été pleine et entière, notamment en matière de délais de délivrance et a eu un effet inflationniste sur le coût unitaire des projets. En janvier 2023, et après avoir pleinement étudié les CEE français, elle a créé les CAE (Certificados de ahorro energético). Si fonds et CAE coopèrent à date, le fonds devrait s'éteindre dans les années à venir.



Parmi les dispositifs susceptibles de financer mais sans forcément organiser l'éco-système (subventions pour des rénovations, fonds, taxes sur l'énergie ou le CO₂, TVA...), le dispositif des CEE est le plus efficace et cela dure depuis 18 ans. Cette ancienneté est un atout et ce serait une erreur que de céder à la tentation de certains de le remplacer par un fonds, qui ne manquerait pas par ailleurs de venir lourdement peser sur le budget de l'État.

CEE: un dispositif à renforcer et améliorer

Le dispositif est intrinsèquement efficace mais ces dernières années l'ont éloigné de ses fondamentaux.

L'exemple le plus criant est **l'interventionnisme forcé de l'État** sur un dispositif aux fondamentaux libéraux.

Les offres coups de pouce en sont le cas typique et, en apportant des volumes importants de CEE, déstabilisent l'offre-demande et ont donc tendance à diminuer le cours du marché secondaire puis à provoquer un «stop» dans le nombre de travaux réalisés quand le coup de pouce se termine.

Pour faire face à ce stop, le ministère décide parfois d'augmenter l'obligation en cours de période. Ce qui provoque un «go» mais ces «**stop and go**» successifs sont à **l'opposé de la visibilité et de la stabilité** que demandent les acteurs de la rénovation énergétique.

Les acteurs ont aussi besoin de savoir à tout moment où ils en sont collectivement dans l'extinction de la période en cours. Et les statistiques publiées par le Ministère ne sont pas aujourd'hui à la hauteur de cet enjeu.

Par ailleurs, la **fraude** est LE fléau du dispositif des CEE comme de tout dispositif où des sommes financières sont distribuées sur la bonne foi de dossiers administratifs. MaPrimeRénov' ou encore le compte personnel de formation (CPF) en sont de bons exemples.

Une question fondamentale à se poser pour lutter contre la fraude est «Quelle base doit être prise pour calculer la prime CEE ?». Il est évident que le mode de calcul «coups de pouce» déconnectant totalement le forfait en kWh cumac des économies réelles a largement contribué à attirer les fraudeurs.

Les acteurs des CEE peuvent donc être pointés en responsabilité et plus particulièrement les mandataires, dont l'absence de statut spécifique questionne et leur permet de passer sous les radars du Ministère. Selon le dernier rapport Tracfin, la fraude aux CEE serait majoritairement concentrée autour de cette famille d'acteurs.

Le dispositif est également beaucoup critiqué par les professionnels réalisant les travaux pour sa grande **complexité administrative**.

Enfin, le dispositif est critiqué parce qu'on investit 6 milliards d'euros par an en 5^e période mais qu'aucun indicateur précis de son **efficacité** n'est remonté: combien de kWh sont économisés en contrepartie de ces 6 milliards d'euros dépensés ?

CEE : les remèdes à apporter

Le premier remède est de mieux définir l'objectif prioritaire des CEE. On lui affecte aujourd'hui des objectifs aussi variés que : les économies d'énergie, la décarbonation, la lutte contre la précarité énergétique, l'éradication des passoires énergétiques...

De notre point de vue, les CEE doivent permettre :

- Déconomiser un maximum d'énergie au moindre coût; le ratio «Économie d'énergie/Montant investi» doit être le principal ratio du dispositif.
- Si les CEE sont un contributeur indéniable à la politique de décarbonation, elle ne peut en être l'objectif principal, couvert par d'autres mécanismes par ailleurs dont l'ETS, la mesure de l'économie de GES générée par le dispositif reste pertinente et doit être réalisée.

Au-delà de la détermination de cet objectif prioritaire, ces remèdes peuvent être regroupés en 3 catégories: **pilotage, simplification, lutte contre la fraude**, avec un objectif commun d'augmenter l'efficacité du dispositif.

Pilotage

Le niveau d'obligation d'économies d'énergie fixé par le ministère sur une période doit être challengeant mais atteignable. La fixation du niveau de l'obligation doit se baser d'une part sur les obligations européennes assignées à la France et d'autre part sur une étude technico-économique ayant pour but de déterminer le gisement accessible mais aussi le coût pour inciter à réaliser les travaux correspondant à ce gisement.

Pour que le marché reste sous tension, la période doit être courte. Si elle dépasse 4 ans, il faut organiser un rapprochement intra-période pour maintenir le dispositif sous pression.

Le Ministère ne doit réaliser en cours de période aucune intervention modifiant l'équilibre offre/demande: création-arrêt de coups de pouce, augmentation-diminution de l'obligation... Une fois les règles du jeu fixées, elles ne doivent plus évoluer !

La pénalité que paie chaque obligé en cas de non atteinte de son obligation doit être fixée suffisamment haute par rapport

au prix du secondaire prévu dans l'étude technico-économique pour éteindre l'obligation. L'objectif de cette pénalité est que les obligés ne menacent pas le ministère de payer l'amende et d'arrêter l'incitation des travaux si le cours du secondaire se rapproche trop de la pénalité.

Enfin, les statistiques doivent être notamment améliorées sur le niveau d'engagement à l'instant t. Les acteurs du dispositif doivent connaître à tout moment l'effort collectif restant à faire pour éteindre l'obligation. Une évolution majeure pour la 6^e période serait d'interdire le dépôt de toute opération dont l'engagement n'a pas été préalablement déclaré dans un délai contraint, ce qui aurait pour double effet d'améliorer les statistiques d'engagement et de lutter contre la fraude administrative.

Simplification

En résidentiel individuel, les professionnels estiment avec les CEE faire face à un «parcours du combattant administratif» et certains s'en détournent. Le constat n'est pas meilleur du côté des bénéficiaires qui dénoncent également cette complexité administrative.

Pour simplifier le flux, nous préconisons de supprimer le flux B2C et d'imposer le flux B2B2C. Le particulier n'aurait donc plus à s'adresser à un obligé ou à un délégataire pour obtenir sa prime dont la charge reviendrait au professionnel. Pour être RGE, l'entreprise devrait non seulement réaliser des travaux de qualité mais aussi:

- Prendre en charge, pour son client particulier, le montage du dossier administratif
- Déduire la prime CEE (mais aussi MPR) de son devis et de sa facture

Bref, une excellente expérience utilisateur pour le client final. Mais pour cela, il faut proposer aux professionnels des offres d'assistance au montage des dossiers et de paiement ultra rapide sans lesquelles ils ne s'engageront jamais dans cette voie. La bonne nouvelle est que ces offres existent déjà !

Lutte contre la fraude

Le statut de mandataire doit être clairement revu pour être davantage surveillé. Nous pensons qu'il faut créer un statut commun de producteur de CEE, avec de possibles spécificités ou particularités propres à tel ou tel acteur du dispositif des CEE. C'est indispensable pour lutter contre la fraude et protéger les consommateurs et par là-même les bénéficiaires de travaux d'économies d'énergie.

Les bonifications telles que les coups de pouce attirent les fraudeurs. Elles doivent être en nombre limité et utilisées à bon escient. Le politique ne doit plus voir les CEE et spéci-



fièrement les bonifications comme un moyen de financer une politique qu'il ne veut/peut pas faire peser sur le budget de l'État.

Il faut impérativement mesurer davantage les économies réelles générées par les actions financées par le dispositif. La réflexion doit être engagée de financer à termes les travaux proportionnellement aux économies réelles, quitte à changer l'actuelle convention de $1 \text{ CEE} = 1 \text{ kWhc}$. Nous savons que le chemin sera long et les obstacles nombreux mais nous estimons que c'est l'avenir vers lequel tous les acteurs de l'éco-système doivent se projeter.

Enfin, le ministère mise aujourd'hui beaucoup sur le contrôle in situ pour lutter contre la fraude. Ce contrôle est pourtant cher, parfois imprécis, producteur d'émission de CO_2 , frustrant pour les professionnels car leurs chantiers sont remis en cause plusieurs mois après par des contrôleurs parfois peu formés... En se basant sur les nouvelles technologies et notamment au moyen de photos horodatées et géolocalisées, il est possible de vérifier les chantiers par du Contrôle Visuel à Distance qui a par ailleurs le grand avantage de se dérouler pendant le temps du chantier. Cette technique mérite d'être testée rapidement à grande échelle.

CEE : ce n'est que le début de l'histoire !

Certes imparfaits, les CEE ont fait la preuve depuis 18 ans de leur efficacité. Au lieu de chercher à les remplacer, il convient avant tout de renforcer leur gouvernance au travers des mesures listées ci-dessus afin de laisser ce mécanisme de marché pleinement s'exprimer. La lutte contre la fraude fait également partie des impératifs et une vigilance particulière doit être apportée au taux de couverture des opérations qui doit être suffisamment incitatif pour massifier les travaux sans pour autant créer d'effets d'aubaine. Nous livrons ici notre diagnostic et la proposition d'ordonnance et appelons les décideurs à s'en saisir.

CEE: ils en parlent encore mieux que nous !

Jean- Sébastien Broc

Chercheur à l'IEECP (Institut pour une politique européenne de l'énergie et du climat)

“ Les États membres peuvent répondre à leur obligation d'économies d'énergie avec un dispositif d'obligation, des mesures alternatives ou une combinaison des deux [...]. Sur la période d'obligation précédente (2014-2020), les dispositifs d'obligation ont représenté un tiers de l'ensemble des économies d'énergie rapportées par les 27 États-membres. Ce qui en fait le premier type de politique, en poids d'économies d'énergie, devant les taxes sur l'énergie et le CO₂ (17%), et les aides financières publiques (14%) [...] La France a atteint, et même dépassé de 14 %, son obligation européenne d'économies d'énergie sur la période 2014-2020 [...] L'ancienneté des CEE français est un atout, qui a notamment permis à la France de pouvoir rapporter les économies d'énergie requises dès le début de la première période d'obligation européenne en 2014.”

Daniel Cappe

Vice président de l'ATEE

“ Tout a démarré en 2003 dans le cadre d'un grand débat sur l'énergie [...]. Alors que les certificats blancs émergeaient en Angleterre et les tituli en Italie, l'ATEE a poussé à ce que le débat s'élargisse à la question de la demande d'énergie et plus largement des économies d'énergie [...] Il fallait à tout prix éviter le monstre technocratique où le dispositif aurait avant tout été construit en chambre sans l'implication des acteurs de terrain [...] Mais il faut désormais regarder avant tout devant nous et, pour la 6^e période, nous portons trois messages principaux que sont la stabilisation du dispositif et sa simplification, l'évaluation du gisement d'économies d'énergie accessibles économiquement et le recalage du dispositif de contrôle et d'audit dans le bâtiment.”

Louis Hénaux

Directeur logement, Habitat et Humanisme

“ Depuis quelques années voient le jour de nombreux programmes d'accompagnement CEE portés par des collectifs plus structurés d'acteurs associatifs, d'établissements publics ou parapublics et de collectivités. Ce format ouvert des programmes d'accompagnement, développé dès 2011, permet non seulement de cibler des économies d'énergie significatives, mais ouvre également la voie à des acteurs experts de la fabrique sociale, qui mettent leurs compétences au service d'une inclusion large des publics.”

Stéphanie Derouineau,

Directrice Énergie-Environnement, CSTB

“ Lier les CEE à la mesure des économies réelles est une idée très pertinente et prometteuse. Au CSTB, nous militons depuis longtemps en faveur de cette approche, car elle permet de garantir que les aides financières accordées aux travaux de rénovation se traduisent réellement par des économies d'énergie et des réductions d'émissions de carbone. Dans cette optique, le CSTB est engagé dans le développement de méthodes et d'outils pour évaluer et mesurer la performance réelle des bâtiments. Nos travaux consistent notamment à mieux prédire la performance énergétique réelle, à la mesurer de manière fiable, et à comprendre les écarts entre la prédiction et la réalité.”

Jérôme Pradal

Directeur général d'Ariston France, membre des bureaux d'Uniclima et de Coénove

“ Pour que les CEE produisent des effets vertueux sur nos industries et sur toute la filière jusqu'aux consommateurs il faut plus de stabilité des aides dans le temps et un cap clair à 2030 pour soutenir la volonté gouvernementale de produire et donc vendre 1 million de pompes à chaleur. Cela permettra de maintenir une dynamique de marché trop souvent mise à mal par des «stops & go»; c'est absolument nécessaire pour nous permettre de poursuivre nos investissements en matière de R&D et en capacités industrielles, mais aussi créer de l'emploi.”

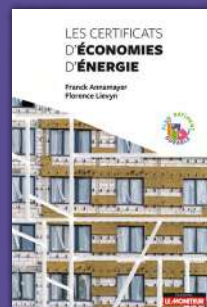


Table des matières

- Partie I - Vous avez dit CEE ?
- Partie II - CEE, un dispositif aux bénéfices multiples
- Partie III - Axes d'amélioration
- Partie IV - Donner un nouveau souffle aux CEE

Éditions du Moniteur, 2024.