



COMMUNICATION AU PREMIER MINISTRE

ARTICLE L 132-5-1 DU CODE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

LES CERTIFICATS D'ÉCONOMIES D'ÉNERGIE

Octobre 2013

Résumé

1 - – Une obligation pour les fournisseurs d'énergie

a) Un outil alliant obligation de résultat et liberté de moyens

Créés par la loi de programmation fixant les orientations de la politique énergétique (POPE), du 13 juillet 2005, les certificats d'économies d'énergie (CEE) incitent les fournisseurs d'énergie (les « obligés ») à promouvoir l'efficacité énergétique auprès de leurs clients en leur imposant une obligation triennale de réalisation d'économies d'énergie, calculée en fonction de leur poids dans les ventes d'énergie. Cette obligation est chiffrée en kWh cumac¹ d'énergie finale.

Pour remplir leurs obligations, les obligés ont le choix des actions qu'ils souhaitent mettre en œuvre, dans tous les secteurs d'activité (résidentiel, tertiaire, industriel, agricole, transport, notamment) et auprès des différents types de clients (ménages, entreprises, collectivités publiques, notamment). Trois types d'actions peuvent donner lieu à certificats : la réalisation d'opérations relevant d'un catalogue d'opérations standardisées répertoriées sous forme de fiches dont la liste est fixée par arrêté ; la valorisation d'opérations spécifiques correspondant à des opérations plus complexes ou non génériques ; le financement de programmes, faisant l'objet d'un arrêté, correspondant à des actions organisées de maîtrise de l'énergie (information, formation, innovation, lutte contre la précarité énergétique). Les obligés peuvent également acheter leurs certificats auprès d'autres acteurs.

Les certificats obtenus par chacun sont enregistrés sur un registre (EMMY) géré par un prestataire extérieur. En fin de période triennale, en cas de non-respect de leurs obligations, les obligés doivent verser une pénalité libératoire de 2 centimes d'euro par kWh cumac manquant.

Le certificat d'économie d'énergie est donc un outil mixte qui associe une obligation réglementaire sous forme d'un objectif fixé par les pouvoirs publics et le jeu du marché, en laissant les obligés choisir la forme de leurs actions pour remplir l'obligation. Ce mécanisme repose

¹ Le terme « cumac » est la contraction de « cumulée » et « actualisée », car l'économie d'énergie liée aux certificats (1 CEE = 1 kWh cumac) est calculée en additionnant le total des kWh économisés sur la durée de vie des appareils, ou sur la durée d'application des actions de réduction de la consommation d'énergie, avec un taux d'actualisation de 4 %.

sur l'hypothèse que les obligés sauront développer les actions les plus rentables et atteindre les gisements importants d'économie d'énergie du secteur diffus, avec plus d'efficacité que grâce aux autres dispositifs (taxes, normes, subvention, etc.), avec lesquels ils se cumulent toutefois souvent.

Pour obtenir des certificats, les obligés ont développé des dispositifs variés, combinant, dans des proportions diverses, conseils et aides financières, et prenant des formes différentes, de la création de réseaux de professionnels (Bleu Ciel, Dolce Vita) au versement direct de prime à l'investisseur.

Les certificats sont créés en majorité par trois grands obligés qui représentent environ 70 % du total des CEE délivrés depuis 2006 : EDF (41 %), GDF (19 %) et Total (11 %).

b) Des objectifs quantitatifs dépassés jusqu'à présent

Les objectifs de la première période (du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2009), qui ne concernait que les vendeurs d'électricité, de gaz, de GPL, de fioul domestique, de chaleur et de froid par réseau, étaient fixés à un niveau faible pour permettre aux acteurs de s'organiser (54 TWh cumac). Ils ont été sensiblement dépassés (65 TWh cumac).

Les objectifs de la deuxième période (du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2013), marquée par un élargissement de la liste des obligés aux fournisseurs de carburants, ont été fixés à un niveau sensiblement plus élevé (345 TWh cumac). Ils seront globalement dépassés², puisque les résultats à la date du 31 juillet 2013 s'élèvent à 351 TWh cumac. Toutefois, ce résultat est obtenu en intégrant les certificats en excès de la première période et ceux délivrés pendant la période transitoire du 1^{er} juillet 2009 au 31 décembre 2009 (109 TWh cumac).

Ainsi, jusqu'à présent, les objectifs ont-ils été remplis avec une relative aisance. Le rythme de création de certificats s'est très progressivement et régulièrement accéléré pour atteindre 105 TWh cumac par an (de juillet 2012 à juillet 2013).

Ces certificats sont très concentrés, comme prévu initialement, sur le secteur diffus du bâtiment (environ 90 %), notamment le bâtiment résidentiel (80 %). Dix opérations représentent 67 % des certificats

² Ce résultat global ne signifie pas toutefois que chaque obligé va remplir son obligation, certains dépassant leurs objectifs tandis que d'autres pouvant ne pas les atteindre.

attribués depuis l'origine, dont 43 % concernent le chauffage et 21 % l'isolation des bâtiments.

En revanche, les certificats sont peu collectés dans l'industrie (environ 6 %) et encore moins dans les transports (- de 1 %), pour diverses raisons (tailles des investissements nécessaires, nécessité de relations personnalisées avec l'investisseur, etc.) dont aucune toutefois n'est rédhibitoire ; cette situation pourrait donc évoluer dans un contexte de plus grande concurrence entre les obligés.

c) Un coût lié au mode d'obtention des CEE.

Les CEE sont d'un coût limité pour l'État (une vingtaine d'équivalents temps plein et quelques centaines de milliers d'euros d'études) puisqu'ils sont financés directement par les obligés.

D'après les travaux de la Cour, le coût moyen unitaire sur la deuxième période pour la plupart des obligés est d'environ 0,4 c€/kWh cumac, proche de celui de la première période, ce qui représente une dépense totale d'environ 1,4 Md€ (sur 4 ans et demi) pour financer les 345 TWh cumac de la deuxième période. En réalité, le coût total a été plus important, EDF ayant un coût d'obtention de ses certificats sensiblement supérieur à la moyenne.

Ce coût unitaire varie en effet selon les « modèles » d'obtention des certificats mis en œuvre par les obligés : les nouveaux obligés de la deuxième période ont développé des systèmes reposant sur le versement de primes directement aux ménages réalisant des travaux, qui semblent moins coûteux que les modèles mis en œuvre par les obligés « historiques » (EDF et GDF) s'appuyant notamment sur des réseaux de professionnels du bâtiment. Il est probable que les modèles vont progressivement se rapprocher.

La part des coûts administratifs de gestion des dossiers, probablement de l'ordre de 20 % du coût unitaire, soit une soixantaine de millions par an, doit pouvoir être réduite, notamment par une simplification des procédures.

Rapporté au coût de l'énergie économisée ou au prix de l'énergie (entre 0,5 et 1 % du tarif du gaz ou de l'électricité d'après la commission de régulation de l'énergie (CRE) sur lequel il s'impute, le coût des CEE jusqu'à présent est faible. Toutefois, l'impact du mécanisme sur les prix de vente, en particulier les tarifs réglementés de l'électricité, devrait être mieux connu et analysé.

2 - - Une efficacité, difficile à mesurer, qui peut être améliorée

a) Une efficacité dont la mesure est difficile

Sur la période 2006-2012, les certificats d'économie d'énergie ont facilité la réalisation de 3,3 millions d'opérations, essentiellement sur le parc de logements existant de 33 millions de résidences principales et secondaires.

Selon l'ADEME, en extrapolant les résultats précédents jusqu'à la fin de la deuxième période (2013), les certificats auront théoriquement permis d'économiser 78,8 TWh depuis l'origine. En fin de deuxième période, on estime le rythme d'économie obtenue à 0,6 % par an de la consommation finale hors transport ou 1 % par an de la consommation du bâtiment.

Toutefois, comme pour tous les outils de soutien aux économies d'énergie (crédit d'impôt, éco-prêts, subvention) qui sont souvent utilisés conjointement, il n'est pas possible de déterminer la part qui revient « uniquement » aux certificats d'économies d'énergie, ni quelles sont les opérations qui auraient été réalisées même sans les certificats, les effets d'aubaine étant difficile à mesurer précisément.

Les études disponibles, qui ne sont que partielles, montrent que les certificats ne sont souvent pas à l'origine de la décision de faire des travaux mais que l'action conjuguée des primes et des conseils reçus à cette occasion permettent, dans une certaine mesure, d'accélérer le « passage à l'acte » et d'améliorer l'efficacité énergétique des travaux réalisés.

Mais les études sur ces sujets sont insuffisantes ; elles ne permettent pas de chiffrer l'efficacité des certificats ni, par conséquent, leur efficacité. Il serait utile de rendre obligatoires les études a posteriori sur les différents outils de soutien à l'efficacité énergétique, notamment auprès des obligés, pour améliorer la connaissance des économies réellement obtenues grâce aux opérations financées par les CEE.

b) Une efficacité qui peut être améliorée

Trois types d'actions peuvent améliorer l'efficacité des certificats, et augmenter les économies d'énergie de chaque opération qu'ils servent à financer :

- la révision triennale des fiches qui servent à calculer les économies d'énergie des opérations éligibles aux CEE doit permettre de supprimer celles dont l'efficacité est trop limitée ou qui sont rendues obsolètes par l'évolution de la réglementation, du parc ou du marché ;
- un meilleur accompagnement des investisseurs, notamment des ménages, par des conseils plus personnalisés et des diagnostics, permettrait de les inciter à faire des travaux plus performants, notamment dans le cas des rénovations lourdes ;
- la professionnalisation du secteur du bâtiment dans le domaine des économies d'énergie devrait être renforcée de manière à permettre une généralisation de l'éco-conditionnalité pour tous les CEE.

c) La lutte contre la précarité énergétique : un objectif à concrétiser

La loi a inscrit la lutte contre la précarité énergétique parmi les objectifs des CEE mais sans quantifier cet objectif ni préciser la méthode à suivre. L'utilisation des certificats dans ce domaine a été relativement peu efficace jusqu'à présent, malgré l'existence du programme « Habiter mieux » mis en œuvre par l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH), qui a permis d'utiliser le mécanisme des CEE au profit d'opérations ayant une double justification sociale et de maîtrise de l'énergie. Toutefois, la complexité du programme et la difficulté d'identification des publics cibles ont conduit à un démarrage très lent et à un retard qui ne semble pas pouvoir être comblé.

Dès lors, si les pouvoirs publics confirment le caractère prioritaire de cette politique, ce qui serait justifié au regard de l'ampleur du problème social et de l'efficacité des interventions en terme d'économie d'énergie, une approche plus directive (quotas) et/ou plus incitative (bonifications) pourrait être envisagée.

3 - - Simplifier et rendre le dispositif transparent

a) Des simplifications nécessaires

La gestion matérielle des CEE effectuée par l'administration est d'une grande lourdeur. Elle repose sur des contrôles documentaires *a priori* qui permettent d'identifier erreurs et tentatives simples de fraude, mais ces tâches matérielles répétitives n'ont pas permis de dégager les moyens nécessaires pour réaliser des contrôles approfondis *a posteriori*. Cette situation ne peut se poursuivre plus longtemps.

Des mesures de simplification, notamment de standardisation des documents, sont nécessaires pour permettre au pôle national qui gère les procédures de combler le retard d'un an qu'il affiche dans le traitement des dossiers et alléger la charge des obligés et éligibles. Elles doivent être prises dans les meilleurs délais.

Au-delà, pour la troisième période, le dispositif devrait évoluer vers une autre logique fondée sur un système déclaratif et dématérialisé ainsi que sur des contrôles a posteriori par échantillonnage.

b) Une plus grande transparence

Le registre national EMMY, qui permet d'enregistrer les certificats détenus par les différents acteurs, est géré dans de bonnes conditions de productivité, de fiabilité et de coût relatif. On peut s'interroger toutefois sur le coût réel de la prestation au regard des moyens mobilisés par le prestataire et sur la marge qu'il réalise.

Par ailleurs, les transactions effectuées sur le registre sont marquées par une absence de transparence sur les prix. Certaines opérations suspectes devraient provoquer une redéfinition des règles de fonctionnement et des contrôles des services concernés.

Le redémarrage d'un marché assurant, grâce à un carnet d'ordres, une transparence des prix demandés et des volumes présentés sur le marché ainsi qu'une garantie des transactions apparaît nécessaire au bon déroulement de la troisième période, qui devrait logiquement connaître un accroissement du montant des transactions.

À défaut d'une initiative privée de relance d'un marché de cotation, il est donc souhaitable que les pouvoirs publics reprennent ce dossier en séparant enregistrement et marché : le registre EMMY serait recentré sur l'inscription des acteurs et des certificats, tout élément relatif aux échanges étant réservé à une plateforme garantissant les conditions de transparence des transactions (prix, quantités, effectivité des transactions).

4 - - Pour la troisième période, rechercher une cohérence avec les objectifs et les instruments de la politique d'efficacité énergétique

a) Des objectifs à fixer en fonction des engagements de la France, des gisements et des résultats actuels

Afin d'atteindre les objectifs du paquet « 3x20 », en matière d'efficacité énergétique, la directive européenne de 2012 relative à

l'efficacité énergétique prévoit, dans son article 7.1, la création d'un mécanisme d'obligation dont l'objectif est sensiblement supérieur à celui de la deuxième période des CEE.

En application de ce texte, le ministère en charge de l'énergie envisage de fixer l'objectif de la troisième période à 600 TWh cumac, soit un rythme annuel moyen (200 TWh cumac) environ double de celui d'obtention des CEE observé de juillet 2012 à juillet 2013 (105 TWh cumac) mais compatible avec l'évaluation des gisements technico-économiques d'économies d'énergie pour la troisième période réalisée par l'ADEME (900 TWh cumac). Toutefois, malgré la concertation approfondie qui a eu lieu sur ce sujet, ce chiffre reste contesté par les principaux obligés qui craignent une forte augmentation des coûts des certificats dans cette hypothèse.

b) Les certificats, un outil à replacer dans le cadre d'ensemble de la politique énergétique

Il est probable qu'un objectif annuel double du rythme actuel aura pour conséquence une plus grande concurrence entre les obligés ; il devrait avoir également un impact sur les types d'action donnant lieu à certificats d'économies d'énergie, sur leurs modalités d'obtention ainsi que sur leurs prix, et par conséquent sur les prix de l'énergie.

Aussi les objectifs de la troisième période et donc la part des CEE dans la politique d'efficacité énergétique ne peuvent-ils être fixés que dans le cadre plus global des objectifs prioritaires de cette politique, et par rapport à l'évolution des différents outils à la disposition des pouvoirs publics, en commençant par le prix de l'énergie lui-même.

L'efficacité de chaque outil (sensibilisation et communication, crédit d'impôt, prêt bonifié, subvention, etc.) est fonction de ses spécificités. Les CEE sont des instruments qui semblent être plus particulièrement adaptés à des actions auprès du « grand public », notamment le secteur diffus du bâtiment, en incitant les ménages à faire des travaux de taille limitée améliorant progressivement, par des actions répétées, l'efficacité de leur logement.

Pour des actions plus « massives » et ciblées, nécessitant des moyens financiers importants, comme les rénovations « lourdes » des logements existants, leur utilisation sous la forme de programmes, par exemple pour financer des diagnostics approfondis indépendants (de type « passeport énergétique ») ou pour lutter contre la précarité énergétique, permet de les adapter aux besoins.

Cette diversification possible des programmes des CEE ne devrait toutefois pas affaiblir la capacité des CEE à soutenir les travaux diffus qui restent nécessaires pour atteindre les objectifs d'efficacité énergétique. Elle ne doit pas non plus « dénaturer » ce qui fait l'intérêt des CEE, c'est-à-dire laisser aux obligés, aux éligibles et aux autres acteurs économiques l'initiative du choix des actions à financer, et transformer les CEE en un système qui ressemblerait finalement à un ensemble de taxes affectées dont l'impact sur les économies réalisées ne serait plus mesurable.

Récapitulatif des recommandations

1. rendre obligatoires les études *a posteriori* auprès des obligés pour améliorer la connaissance des économies « réellement » obtenues grâce aux opérations financées par les CEE ;
2. procéder à la révision triennale des fiches et des calculs qu'elles contiennent, notamment à partir des résultats constatés, pour supprimer celles qui sont rattrapées par la réglementation ou dont l'efficacité est trop faible, notamment du fait de l'évolution du parc ou du marché ;
3. renforcer la professionnalisation du secteur du bâtiment à la fois par une inscription dans une logique de moyen terme du programme FEEBAT et la généralisation de l'éco-conditionnalité comme condition nécessaire à l'obtention d'un CEE ;
4. apporter à court terme des simplifications au dispositif local du programme « Habiter mieux » ;
5. préciser l'objectif à atteindre en matière de CEE « réalisés au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique » (article L. 222-1 du code de l'énergie) et mettre en place un dispositif de quota ou de bonification qui oriente les acteurs vers cet objectif ;
6. créer une instance de concertation réunissant tous les acteurs (administrations, représentants des obligés et des éligibles, ATEE, associations), afin d'assurer un dialogue permanent entre les intervenants ;
7. engager immédiatement et par sondage les contrôles *a posteriori* prévus par les textes et qui n'ont jamais été mis en œuvre ;
8. à court terme, mettre en place les simplifications nécessaires en terme notamment de standardisation des documents ; la direction générale de l'énergie et du climat (DGCE), « pôle national des certificats d'économies d'énergie » (PNCEE) ayant déjà travaillé sur ce sujet, leur mise en œuvre pourrait être rapide ;
9. pour la troisième période, passer à une architecture différente fondée sur le triptyque dématérialisation/système déclaratif/contrôle *a posteriori* par échantillonnage ;

10. développer le dispositif des « passeports énergétiques » sous forme d'un programme au sens de l'article L. 221-7 du code de l'énergie, afin de mieux cibler les logements visés et les travaux prioritaires et accompagner la démarche des ménages ;
11. renégocier les conditions de la délégation de service public du gestionnaire du registre EMMY ;
12. assurer la transparence et la sécurité des transactions, en séparant les fonctions d'enregistrement des certificats et la gestion des transactions, en assurant la visibilité de celles-ci (prix, quantités, effectivité des transactions). Si les volumes échangés le justifient, privilégier la relance d'un véritable marché.