



2019

EVALUATION DU DISPOSITIF DES CERTIFICATS D'ECONOMIES D'ENERGIE

RAPPORT SYNTHETIQUE

ADEME



Agence de l'Environnement
et de la Maîtrise de l'Énergie

COMITE DE PILOTAGE DE L'ETUDE

*DGEC : Alexandre DOZIERES, Pascal BARTHE, Xavier DELACAZE
PNCEE : Nolwenn BRIAND, Isabelle SATIN
ADEME : Hervé LEFEBVRE, Nicolas DORE, Eric PLOTTU, Grégory CHÉDIN, Marie-Laure
NAULEAU, Marina BOUCHER, Elodie TRAUCHESSEC*

REMERCIEMENTS

Cette étude n'aurait pu être réalisée sans la contribution des acteurs du dispositif des CEE qui ont accepté de partager leur expérience et de répondre aux nombreuses questions qui leur étaient posées.

L'ADEME remercie les membres du comité de pilotage de cette étude pour leurs remarques et contributions.

CITATION DE CE RAPPORT

ATEMA Conseil, Philippe BERTRAND, Guillaume DELATRE, BURGEAP, Fabrice PETITFRERE, Thibault LACHESNAIE, ISEE, Frédéric LEFEBVRE-NARÉ, SOLIHA Nicolas ROUSSEAU 2019.
Evaluation du dispositif des Certificats d'Economie d'Energie. 30 pages.

Ce document est diffusé par l'ADEME

20, avenue du Grésillé
BP 90406 | 49004 Angers Cedex 01

Numéro de contrat : 18MAR000104

Étude réalisée pour le compte de l'ADEME par : ATEMA Conseil, BURGEAP, ISEE et SOLIHA

Coordination technique - ADEME : PLOTTU Eric, NAULEAU Marie Laure, Direction : Prospective et Recherche / CHÉDIN Grégory Direction Adaptation, Aménagement et Trajectoire bas carbone

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite selon le Code de la propriété intellectuelle (art. L 122-4) et constitue une contrefaçon réprimée par le Code pénal. Seules sont autorisées (art. 122-5) les copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé de copiste et non destinées à une utilisation collective, ainsi que les analyses et courtes citations justifiées par le caractère critique, pédagogique ou d'information de l'œuvre à laquelle elles sont incorporées, sous réserve, toutefois, du respect des dispositions des articles L 122-10 à L 122-12 du même Code, relatives à la reproduction par reprographie.

TABLE DES MATIERES

1. Objectifs et périmètre de l'évaluation	4
2. Méthodologie de travail	6
3. Eléments de contexte	8
4. Enseignements clés issus de l'évaluation	9
5. Propositions d'amélioration	18
Références	29

1. Objectifs et périmètre de l'évaluation

Lancé en juillet 2005 par la loi de programmation et d'orientation de la politique énergétique (POPE), le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) oblige les fournisseurs d'énergie à réaliser des économies d'énergie en entreprenant différentes actions auprès des consommateurs. Confirmé par les lois sur l'engagement national pour l'environnement (ENE-2010) et sur la Transition énergétique pour une croissance verte (LTECV - 2015), ce dispositif constitue l'élément central de la politique publique nationale d'efficacité énergétique.

Au cours des 3 périodes qui se sont déroulées entre 2006 et 2017, le dispositif CEE a permis de réaliser une économie d'énergie de plus de 1 200 TWh cumac¹ (résultats cumulés sur les 3 périodes). Le 1^{er} janvier 2018, le dispositif est entré dans sa 4^{ème} période (2018-2021). Ses objectifs ont par ailleurs été revus à la hausse : 1600 TWh cumac (versus 850 pour la 3^{ème} période) initialement prévu et prolongé à 2133TWh cumac sur 4 ans.

Au-delà des aspects énergétiques, le dispositif des CEE est également très impactant d'un point de vue économique, puisqu'on estime que le secteur des CEE génère une activité de plus de 3Md€/an depuis le début de la 3^{ème} période.

Aussi, compte tenu des enjeux énergétiques et économiques associés à ce dispositif, le Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire (DGEC) et l'ADEME ont souhaité procéder à son évaluation.

Cette initiative s'inscrit dans le prolongement des recommandations de la Cour des Comptes qui « jugeait indispensable, à court terme, que l'ensemble des acteurs concernés définissent, sous l'autorité du MEDDE, une méthodologie d'évaluation de l'efficacité et, plus généralement, de la performance du dispositif des CEE »². Le renforcement significatif de l'évaluation a également été notifié par le rapport établi par 3 inspections générales en 2014³.

La présente étude s'inscrit dans ces préconisations. Elle vise deux objectifs distincts et complémentaires :

- La réalisation d'un **bilan évaluatif approfondi du dispositif**, mettant en lumière ses impacts directs et indirects ainsi que les éléments explicatifs des résultats et les évolutions observées ;
- La **formulation de recommandations** visant à améliorer l'efficacité du dispositif et à éclairer les réflexions en vue de la concertation pour la 5^{ème} période (prévue à partir de 2022).

Le périmètre de l'évaluation est le suivant :

- Les périodes 2 et 3 pour la dimension quantitative de l'étude (bilan, enquête bénéficiaires, visites), c'est-à-dire les CEE délivrés entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2017, afin de disposer d'un recul temporel suffisant ;
- La période 4 pour la dimension qualitative de l'évaluation (chaîne de production et coût de production des CEE), afin de nourrir des recommandations applicables lors de la prochaine période.

L'évaluation est d'autre part centrée sur les fiches d'opérations standardisées et les opérations spécifiques. Les programmes d'accompagnement financés par le dispositif ne sont pas investigués dans le cadre de la présente évaluation. Enfin, le travail au niveau sectoriel porte sur les secteurs du résidentiel, du tertiaire et de l'industrie (le secteur des transports et les réseaux ne sont pas considérés car minoritaires durant les périodes passées).

Le présent document constitue la synthèse de cette évaluation.

¹ « cumac » est la contraction de « cumulé et actualisé », ce qui signifie que les économies d'énergie sont cumulées sur l'ensemble de la durée de vie du produit avec un taux d'actualisation annuel de 4%

² Rapport – *Les certificats d'économies d'énergie*, Cour des Comptes, octobre 2013

³ Rapport - *Les certificats d'économies d'énergie : efficacité énergétique et analyse économique*, CGEDD, IGF, Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, juillet 2014

2. Méthodologie de travail

La mission a débuté en novembre 2018 et s'est achevée en octobre 2019.

Au plan méthodologique, la mission a reposé sur :

- Un état de l'art des études évaluatives existantes sur le dispositif
- Le parangonnage de dispositifs équivalents en Europe
- Des entretiens avec des acteurs institutionnels et pilotes du dispositif, conduits durant la fin de l'année 2018
- L'analyse approfondie des bases de données EMMY
- Une enquête à destination de bureaux d'études techniques, de fabricants et d'installateurs
- Une enquête en ligne auprès de « bénéficiaires » du dispositif
- Une enquête terrain reposant sur un échantillon de 367 bénéficiaires
- Des entretiens individuels et collectifs avec des acteurs de l'écosystème des CEE, réalisés entre février et juillet 2019

I – Un état de l'art des études évaluatives existantes sur le dispositif

L'état de l'art repose sur l'analyse des études évaluatives traitant du sujet, notamment de la part de la Cour des comptes, CGEDD-IGF-Conseil général de l'économie, UFC-Que Choisir ou encore TRACFIN (cf. références bibliographiques et académiques).

II – Le parangonnage de dispositifs équivalents en Europe

Une analyse des dispositifs européens équivalents a été réalisée. Ces études de cas « pays » ont reposé sur des ressources documentaires, la participation à une réunion du réseau EPATEE⁴ ainsi qu'une série d'entretiens auprès d'acteurs et d'experts européens (cf. annexe) des dispositifs de certificats blancs.

III – Des entretiens auprès des acteurs institutionnels et pilotes du dispositif

Ils ont été réalisés en direction des décideurs et ingénieurs de l'ADEME, et auprès des acteurs institutionnels (DGEC, PNCEE, ATEE, Cour des comptes, etc).

IV – Des entretiens individuels et collectifs auprès des acteurs de la filière des CEE

Une cinquantaine d'entretiens a été réalisée avec les acteurs de la chaîne (Obligés, Déléataires, Mandataires et Eligibles) pour cerner et décrire les mécanismes à l'œuvre dans les étapes de production des CEE. Par ailleurs, 3 réunions collectives ont été organisées avec ces acteurs : UFE, UFIP et GPCEE. La CAPEB a également été rencontrée.

V – L'analyse approfondie des bases de données EMMY

L'analyse a reposé sur les données issues de la base de données EMMY, registre national des certificats d'économies d'énergie. La base EMMY recense l'ensemble des CEE délivrés. Comme indiqué précédemment, le bilan s'est concentré sur les périodes P2 et P3. Cependant, les données extraites de la P3 étaient incomplètes.

VI – Une enquête en ligne à destination des bureaux d'études techniques, les fabricants et des installateurs

L'enquête s'est déroulée courant mai-juin 2019. Elle a porté sur 3 cibles (bureaux d'études techniques, équipementiers et installateurs). Le lien de l'enquête en ligne a été relayé par une douzaine d'acteurs du dispositif (obligés, déléataires et mandataires), par la CAPEB et par le CETIAT. Elle a par ailleurs été transmises à une base de près de 286 contacts fournie par l'ADEME. Au final, 149 réponses ont été reçues.

⁴ EPATEE, *Evaluation Into Practice to Achieve Targets for Energy Efficiency*, est un projet financé par l'UE qui vise à fournir aux États membres de l'UE les outils et les connaissances nécessaires pour une meilleure évaluation de leurs propres politiques en matière d'efficacité énergétique.

VII – Une enquête en ligne auprès de « bénéficiaires » du dispositif

Environ 40 000 bénéficiaires de CEE, identifiés au travers d'un échantillonnage de la base EMMY, ont été invités par courrier début février 2019 à répondre à un questionnaire en ligne correspondant à leur profil (particulier, industriel, entreprise du tertiaire, collectivité et assimilée, syndic de copropriété, ou bailleur social). Ces bénéficiaires ont été questionnés sur une opération de travaux en particulier (qui était précisée dans le courrier d'invitation). Les fiches d'opérations standardisées ont été choisies en concertation avec le comité de pilotage de l'étude afin de couvrir une grande part des volumes de CEE obtenus par chaque profil questionné, sous contraintes d'un nombre limité d'opérations par secteur et de pouvoir identifier le bénéficiaire final (excluant par exemple les opérations de distribution d'ampoules LED).

Les bénéficiaires étaient invités à se connecter sur le site evaluationcee.ademe.fr, puis à choisir le formulaire correspondant à leur type (particuliers, entreprise...). Les formulaires étaient hébergés sur la plateforme de sondage externe.

Les questionnaires se sont intéressés aux raisons ayant poussé le bénéficiaire à réaliser l'opération, à son niveau de satisfaction (qualité des travaux et économie réelle), aux services et accompagnements éventuellement reçus en lien avec le dispositif CEE, au caractère incitatif de l'aide CEE, mais aussi à la capacité d'arbitrage du bénéficiaire sur le mode de valorisation du CEE.

Pour maximiser le taux de réponse des particuliers, la Poste a été missionnée pour réaliser 500 passages chez des ménages (n'ayant pas répondu au questionnaire en ligne) et administrer une version allégée du questionnaire.

Les questionnaires ont été clôturés mi-mai 2019.

Une clé d'identification (unique à chaque personne questionnée) a permis de différencier les bénéficiaires « invités » à répondre de ceux « volontaires » (les questionnaires étant ouverts même sans courrier d'invitation). Cependant, les bénéficiaires « volontaires » ont représenté une part marginale dans la totalité des répondants.

VIII - Une enquête terrain reposant sur un échantillon de 367 bénéficiaires

Sur la base d'un ensemble de 367 bénéficiaires ayant accepté le principe d'une visite lors de la saisie du formulaire, échantillon se voulant le plus représentatif possible (répartition géographique, fiche sollicitée...), des visites « terrain » ont été réalisées. Ces visites avaient pour objectifs de vérifier l'effectivité et la qualité des travaux ainsi que de quantifier les économies d'énergie réellement obtenues.

La répartition par secteur, ainsi que l'entreprise responsable des visites, sont précisées dans le tableau ci-dessous :

Secteur	Entreprise responsable de la visite	Nombre de visites réalisées	Part
Résidentiel – Classique & précarité	SOLIHA	300	82%
Tertiaire public	BURGEAP	15	4%
Industrie	BURGEAP	52	14%
Total		367	100%

Les visites se sont étalées entre mai et juillet 2019.

3. Eléments de contexte

Le principe du dispositif des CEE est d'inciter les fournisseurs d'énergie, appelés les « Obligés », à promouvoir activement l'efficacité énergétique auprès de leurs clients ou les consommateurs d'énergie, au travers du versement d'une prime, d'un accompagnement au choix des travaux ou à l'octroi d'un prêt à taux bonifié. Le financement du dispositif se fait au travers de la réintégration des coûts de production et de gestion des CEE dans le prix de vente de l'énergie.

Le dispositif des CEE est piloté par la direction générale de l'Énergie et du Climat (DGEC) du ministère de la Transition écologique et solidaire, qui s'appuie sur le Pôle National des Certificats d'Économies d'Énergie (PNCEE) pour l'instruction des demandes, la délivrance des CEE et les opérations de contrôle. La base Emmy, dont la gestion est déléguée par la DGEC à un prestataire, permet d'affecter les CEE aux comptes des demandeurs et de suivre les volumes de alloués à chaque acteur.

Pour intégrer les acteurs de la filière dans le suivi du programme, un comité de pilotage du dispositif a été mis en place en 2015. Ce dernier est actuellement structuré autour de 3 collèges :

- L'Etat représenté par le Ministère, et également l'ADEME
- Les porteurs d'obligation (Obligés + Délégués) et leurs fédérations (UFE, UFIP, GPCEE...)
- Les représentants de consommateurs (association type UFC-Que choisir)

Plusieurs modalités sont proposées aux Obligés pour générer des CEE : les opérations standardisées, les opérations spécifiques et les programmes d'accompagnement. Les opérations standardisées sont répertoriées sous forme de fiches forfaitaires et regroupées dans un catalogue révisé au fil de l'eau au long des périodes. Les opérations spécifiques, plus complexes, ne disposent pas d'un forfait : chaque action doit être instruite individuellement pour déterminer l'économie générée, et donc le volume de CEE à allouer. Ces actions concernent notamment les industriels. Enfin, les programmes favorisent les économies d'énergie en permettant par exemple des actions d'information, de formation, d'innovation ou de lutte contre la précarité énergétique. Ils sont sélectionnés au travers d'appels à projets lancés par le Ministère. Les programmes sont hors du champ de la présente évaluation.

Le dispositif repose sur une série d'acteurs dont les principaux sont :

- Les Obligés, et les Délégués à qui les Obligés peuvent déléguer tout ou partie de leur obligation (dont ils restent néanmoins responsable en cas de défaillance du Délégué) ;
- Les Mandataires à qui les Obligés peuvent sous-traiter tout ou partie de la production de CEE ;
- Les Eligibles non obligés, acteurs ne portant pas d'obligations mais ayant la possibilité de valoriser des CEE en l'échange d'actions menées générant des économies d'énergie (collectivités, ANAH, bailleurs sociaux, SEM de tiers-financement). Ils peuvent notamment vendre ces CEE pour réduire le coût des actions menées.

4. Enseignements clés issus de l'évaluation

La filière de production des CEE

On comptabilise aujourd'hui de l'ordre de 400 demandeurs par an (Obligés, Déléataires et Eligibles) actifs sur le dispositif. Depuis la création du dispositif, la filière de production s'est structurée via la montée en puissance des intermédiaires (qui ont reçu 17% des volumes délivrés en P2 contre 44% sur la première moitié de P3). Des phénomènes de concentration apparaissent également avec des acquisitions entre acteurs (cf. l'entreprise Teksial et l'activité B2B d'Effy achetées par ENGIE ou encore Capital Energy racheté par Bureau Veritas). Il apparaît par ailleurs que les structures de financement des déléataires restent fragiles, certains jugeant même ces acteurs comme un maillon à risque du système (cf. CertiNergy, placée en procédure de sauvegarde en 2015).

Les Obligés ont développé différentes approches pour répondre à leur obligation. Les acteurs historiques, comme EDF ou ENGIE se sont plutôt appuyés sur leurs réseaux de partenaires pour s'approvisionner en CEE. Les vendeurs de carburant ont de leur côté adopté des approches plus directes notamment sur le segment des particuliers (cf. grandes surfaces type Leclerc, Auchan, Casino...). D'autres, et notamment les « petits » Obligés ont choisi d'externaliser totalement leur production (pas de production en propre), voire d'acheter leurs CEE sur le marché secondaire. Toutefois, et pour réduire les risques (variabilité du prix, livraison non assurée, problème de qualité des travaux), **la tendance actuelle, quelle que soit la taille de l'Obligé, est à la diversification des sources d'approvisionnement** (ce qui explique les rachats d'entreprises ou participation aux capitaux de déléataires constatés sur le secteur).

Du côté des intermédiaires (mandataires, déléataires), **la tendance semble être à la spécialisation**, pour maintenir ou accroître sa compétitivité. Ces acteurs touchent davantage le diffus dans le résidentiel que les obligés. Qu'il s'agisse des mandataires ou des déléataires, les perspectives de production dans les années à venir sont à la hausse. Concernant plus particulièrement les déléataires, ils produisent tous un volume de CEE plus important que le niveau d'obligation reçu en délégation (par exemple l'un d'entre eux produirait actuellement jusqu'à près de 40 TWhc/an, ce qui au terme de la période P4 représenterait plus de 7% de l'obligation totale).

Plusieurs modes d'approvisionnement en CEE sont mis en œuvre par les Obligés :

- L'autoproduction (sur le patrimoine de l'Obligé) ;
- La production de CEE en propre (directement auprès des bénéficiaires) ;
- La production de CEE en sous-traitance via un Mandataire ;
- Le financement de Programmes ouvrant droit à des CEE ;
- La délégation d'obligation à un Déléataire (contrat de prestation et non pas d'achat) ;
- L'achat de CEE sur le marché secondaire en *forward* (avec un prix défini en amont de la production) ;
- L'achat de CEE sur le marché secondaire en *spot* (une fois le CEE produit).

Les 3 premières modalités sont structurantes pour l'Obligé dans le sens où il doit s'organiser en interne (service de *back-office*, développement d'un réseau de partenaires, ...) pour produire les CEE. Les 4 derniers modes sont plus souples mais dépendants d'acteurs et d'opportunités que l'Obligé ne maîtrise pas entièrement.

Différentes stratégies de production sont mises en œuvre par les faiseurs⁵ pour concrétiser les gisements des CEE. Schématiquement :

⁵ Tout acteur produisant des CEE - le producteur peut être un Obligé, un Déléataire, un Mandataire ou encore un Eligible

- Le Direct (*BtoC* ou *BtoB*), également appelé « Canal web » en *BtoC* : le faiseur est en relation directe avec le bénéficiaire final à qui il verse une prime financière ;
- L'Animation (*BtoBtoC* ou *BtoBtoB*) : le faiseur s'appuie sur un réseau de partenaires (artisans, installateurs...) pour la remontée des prospects et la réalisation des travaux ;
- L'Intégration (*BtoC* ou *BtoB*) : le faiseur est maître d'œuvre des travaux d'efficacité énergétique.

La valeur ajoutée apportée par le faiseur va en augmentant depuis l'approche « Directe » jusqu'à la stratégie intégrée, dans laquelle le faiseur apporte un package « travaux + financement » (orientée sur les opérations dont le reste à charge est quasi-nulle). Le taux de marge (et le risque pris) suit également cette tendance.

Les différentes stratégies de production

Stratégie de production	Direct	Animation	Intégration
Positionnement	<ul style="list-style-type: none"> • Détection des clients, montage des dossiers et distribution des primes 	<ul style="list-style-type: none"> • Animation d'un réseau de partenaires pour la remontée des prospects et la réalisation des travaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Maîtrise d'œuvre des opérations d'efficacité énergétique
Axe de différenciation	<ul style="list-style-type: none"> • Capacité à toucher le client final et à délivrer du conseil en ligne • Capacité à industrialiser la gestion et l'instruction (prime importante) • Capacité à garantir la qualité des travaux (difficile dans la mesure où le choix de l'entreprise est souvent laissé au client) 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacité à mobiliser et intéresser les partenaires • Etre concurrentiel sur l'achat des CEE • Capacité à piloter la qualité chez les partenaires • Services complémentaires apportés au réseau des partenaires (formation...) 	<ul style="list-style-type: none"> • Maîtrise de l'ensemble de la chaîne de production (depuis détection jusqu'à travaux) • Regroupement des aides
Axe d'évolution	<ul style="list-style-type: none"> • Intégration conseil et aides tous domaine 		<ul style="list-style-type: none"> • Evolution vers rénovation globale
Secteurs prioritaires de mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> • Tous segments • Canal web très développée sur résidentiel 	<ul style="list-style-type: none"> • Tous segments 	<ul style="list-style-type: none"> • Plutôt sur des offres spécifiques / packagées / standardisée (massification) • Majoritairement B to C (cf. coup de pouce 3)
Exemples	<ul style="list-style-type: none"> • TOTAL • EDF • ENGIE • Pétrovex (Auchan) • Distridyn (Casino, Cora) • EFFY • SONERGIA • ENR'CERT • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • TOTAL • EDF • ENGIE • Pétrovex (Auchan) • Economie d'Energie • SONERGIA • ENR'CERT • CAMEO • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • EFFY (Pacte Solidarité) • ENGIE (semi-intégré) • GéoPLC • ...

Le coût de production des CEE varie selon la stratégie de production, le marché concerné et le type de CEE visé. Selon les informations transmises par les professionnels de la filière, le coût de production est compris entre 7,20 €/MWhc et 9,20 €/MWhc⁶ (au 1^{er} trimestre 2019). Cette valeur a très fortement augmenté depuis 2016, notamment du fait du décalage entre la capacité de production de la filière et la demande en CEE (le volume d'obligation ayant presque doublé entre P3 et P4⁷). Courant 2019, le volume de production peinait à atteindre le seuil requis pour atteindre

⁶ Le coût de 9,20 €/MWhc correspond à la valeur maximum avancée par les obligés carburant en grande surface

⁷ Un stock important avait été constitué en fin de P3 et l'obligation P4 répondait à cette situation

l'obligation en fin de période (44 TWhc par mois), malgré une forte augmentation en début 2019⁸. Afin d'éviter ces tensions sur le marché, les professionnels demandent davantage de concertation durant les phases d'estimation du gisement et de programmation des périodes à venir. Début 2019, plusieurs Obligés ont demandé au Ministre un allongement d'une année de la 4^{ème} période d'une année afin de stabiliser le système⁹. Calquer la durée des périodes sur celle de la PPE est aussi proposé par plusieurs acteurs. La fixation de corridor de prix (prix plancher et prix haut différent de la pénalité) est également évoquée mais il ne se dégage pas de consensus à ce sujet.

Il résulte de cette tendance haussière (sur les obligations et les prix) qu'une même économie d'énergie générée par le dispositif revient près de 50 % plus chère à réaliser qu'il y a 2 ans¹⁰ (même si la nature des travaux financés n'est pas identique entre ces périodes).

Comme le prix des CEE correspond au coût de production, plus la prime versée, plus la marge des acteurs, l'augmentation des primes versées aux bénéficiaires explique en partie cette inflation, ainsi que celle des coûts de production (via le renforcement des contrôles, l'augmentation des coûts de prospection...). Il apparaît cependant qu'une partie de la valeur est directement captée par les professionnels de la filière, et notamment par les délégataires agissant en maîtrise d'œuvre mais également par les installateurs.

Un débat existe dans la filière sur la pertinence du CEE Précarité en raison du développement des bonifications « précarité », du rapprochement de sa valeur sur le marché avec celui du CEE classique (observé durant le 1^{er} semestre 2019) et d'une moindre différenciation des types de CEE dans les contrats d'achat à long terme (les prix à long terme n'inclue pas ou très peu la différenciation CEE précarité et CEE classique). En réalité, ce débat semble ne pas se situer au bon niveau dans la mesure où les CEE Précarité et les bonifications ne visent pas le même objectif ; le premier (inscrit dans la Loi) oblige à la réalisation d'un volume minimum d'actions en direction des précaires alors que le second encourage certaines opérations via un mécanisme de survalorisation des CEE pour une même action (d'autant plus chez les ménages précaires), incitant les producteurs à maintenir leurs efforts en direction des ménages précaires, quand bien même le volume de CEE Précarité serait atteint. Les bonifications affectent le rendement du dispositif (devant être compris comme l'économie générée par CEE produit), ce qui n'est pas le cas des CEE précarité. La mise en œuvre du bonus Grande Précarité Energétique (doublement des CEE Précarité pour les ménages en grande précarité énergétique) qui combine à la fois le principe du fléchage et de la bonification apparaît toutefois questionnable.

Plusieurs problèmes ont été remontés par les acteurs de la filière. Parmi les principaux, nous pouvons citer :

- Le manque de stabilité du dispositif et sa complexité (cf. 3 « coups de pouce » en 3 ans)
- Une lourdeur administrative du système et une gestion inadaptée compte-tenu des enjeux, très critiquées par des acteurs du système, bien que conscients de la nécessité de rendre compte pour éviter les fraudes ;
- La fraude (travaux non réalisés, fausses déclarations, démarchage abusif, etc.) et la qualité des CEE (malfaçons), pointées par tous les acteurs (référentiel qualité imprécis, certification RGE qui ne joue pas son rôle...)
- Un manque de transparence du système (manque de visibilité sur l'évolution du gisement en cours de période, pas de suivi sur la répartition du type d'aide versé aux bénéficiaires ou encore la part réelle versée aux ménages ramenée au MWhc...)

Enfin, on note une insatisfaction concernant la gouvernance et la concertation, considérées comme inadéquates par la majorité des acteurs compte tenu de l'importance du dispositif (le pilotage du dispositif est très asymétrique dans la mesure où l'Etat fixe les ambitions du dispositif mais doit

⁸ Le dépôt moyen mensuel était de 39 TWhc entre octobre 2018 et septembre 2019.

⁹ Cette demande a été satisfaite par le décret du 11 décembre 2019. L'obligation P4 est désormais de 2133TWhc sur 4 ans.

¹⁰ 4,70 € / MWhc au 2^{ème} trimestre 2017 vs. 7,10 € / MWhc au 1^{er} trimestre 2019

prendre en compte les remontées et difficultés des parties prenantes, elles-mêmes intéressées à réduire ces ambitions), même si des avancées ont été faites dans ce domaine (concertation sur les gisements et création du COPIL). Plusieurs remarques sont à noter :

- La composition du COPIL ne reflète pas la structure et la dynamique du secteur (cf. Délégués perçus un peu comme juges et parties par les Obligés, ou encore les Mandataires non invités) ;
- Le COPIL est jugé trop descendant (informatif) et ne laissant pas assez de place à la concertation ;
- Plus marginalement, plusieurs Obligés indiquent que le processus d'invitation (tous les obligés n'étant pas conviés) et les conditions d'accueil (une salle trop exiguë) ne sont pas à la hauteur du dispositif.

Le dispositif CEE en chiffres

En 4^{ème} période, le secteur des CEE générerait une activité d'environ 4 Mds € par an (en considérant une valeur du CEE d'environ 8 €/MWh¹¹) dont 70% environ revient aux bénéficiaires et 30% rémunère les acteurs de la filière. Ce flux est en très nette augmentation depuis la période précédente du fait de l'augmentation des objectifs du dispositif et de la valeur du certificat. Ces quelques 3 Mds € de primes travaux représentent environ 13 % des investissements totaux dans l'efficacité énergétique¹² et 50% du montant total des dispositifs publics d'incitation à la rénovation énergétique¹³ (le CITE, l'éco-PTZ, la TVA à 5,5% ainsi que les aides de l'Anah étant les 50% restants¹⁴).

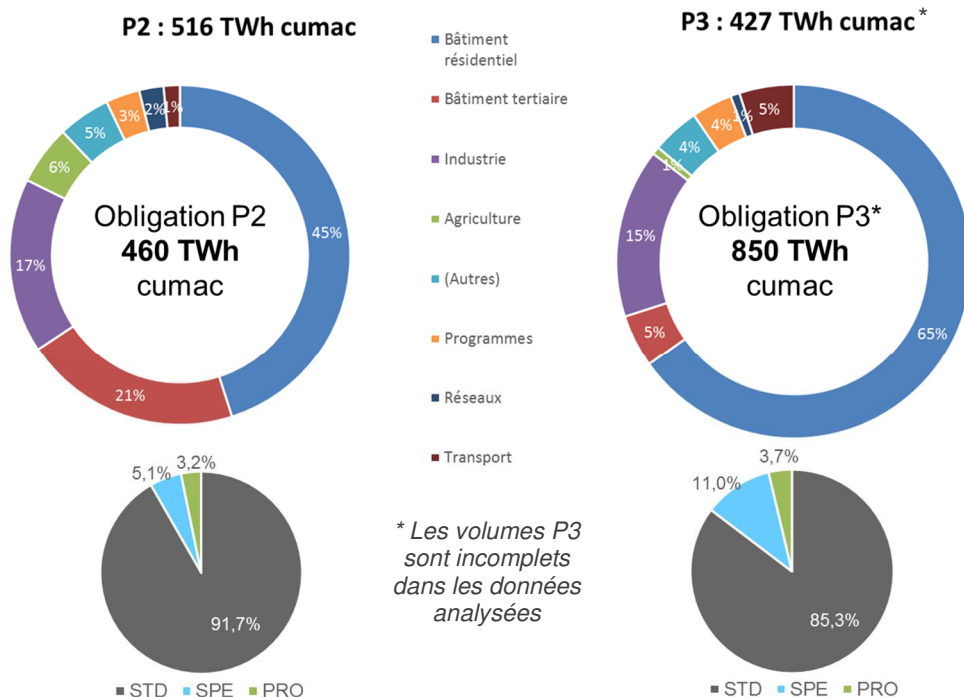
Le bilan des volumes indique clairement une part plus prépondérante du secteur résidentiel (de 45% des volumes en P2 à 65% en P3) au détriment des secteurs tertiaire, agricole et industriel. Les opérations spécifiques ont plus que doublé leur part des volumes de 5% en P2 à 11% en P3, au détriment des opérations standardisées.

¹¹ Cette valorisation du CEE se situe plutôt dans la fourchette haute de prix sur la période, le coût moyen pondéré du CEE ayant évolué entre 4 et 9 €/MWh cumac entre janvier 2018 et septembre 2019

¹² Les investissements dans l'efficacité énergétique (bâtiment, industrie et agriculture) ont représenté 22,3 Mds € en 2017 d'après le Panorama des financements climat, publié par I4CE

¹³ Source : IC4E – Panorama des financements climat 2018

¹⁴ Source : Rapport sur le financement de la transition énergétique – Annexe au PLF 2019



Volumes totaux par période (opérations spécifiques incluses)

STD : CEE standard ; SPE : CEE opération spécifique ; PRO : programme CEE

Sur la période 2011-2017 analysée, le dispositif CEE a produit 943 TWh_{cumac} (classique + précarité). Le dispositif est fortement concentré : 10 % des demandeurs ont généré plus de 90 % des volumes. Par ailleurs, la moitié du volumes produit l'est sur 10 fiches d'opérations standardisées (et les 2/3 sur 20 fiches) alors que le catalogue approche 200 fiches existantes. Les 5 premières fiches d'opérations standardisées en volume (kWh cumac) sont :

- Isolation de combles (BAR-EN-101)
- Isolation des murs (BAR-EN-102)
- Système de management de l'énergie (IND-SE-01)¹⁵
- Chaudière individuelle haute performance énergétique (HPE) (BAR-TH-106)
- Chaudière collective HPE avec contrat d'exploitation (BAR-TH-107-SE).

Les bonifications et un taux de couverture élevé (ratio entre la prime CEE et le coût de l'opération) de certaines fiches favorisent une concentration des volumes sur un nombre restreint d'opérations.

On comptabilise plus de 1,5 million de bénéficiaires distincts au dispositif depuis 2011 (jusqu'à mi-2017). Sur les périodes 2 et 3, 70 bénéficiaires concentrent à eux seuls plus de 10 % de la production. Chaque année, 96 % des bénéficiaires ont recours au dispositif pour la première fois. On constate que sur les périodes P2 et P3, le dispositif a profité à :

- 1 collectivité sur 8 ;
- 1 ménage sur 20 (les propriétaires bailleurs représentant une part marginale) ;
- 1 site industriel sur 60.

Sur la période 2011-2017, le dispositif CEE a permis de remplacer ou d'installer :

- 580 000 chaudières de logements individuels et le système de chauffage de 735 000 appartements ;
- 300 000 appareils de chauffage au bois ;
- 60 000 pompes à chaleur ;

¹⁵ Cette fiche génère une bonification pour les opérations standardisées réalisées dans l'industrie et couvertes par une certification ISO 50 001. Son domaine d'application étant très large, il n'est pas surprenant que d'importants volumes aient été générés.

- 78 millions de m² d'isolants (dans les combles pour 620 000 logements, sur les parois verticales pour 400 000 habitations, et pour 70 000 logements sous un plancher bas) ;
- 2,1 millions de fenêtres à vitrage isolant ;
- 5,9 millions de lampes LED de classe A+.

Un ménage sur deux n'a pas sciemment choisi le mode de valorisation de ses CEE, ce qui démontre une connaissance limitée des particuliers sur les offres qui leur sont proposées (prime financière, réduction sur devis, bon d'achat). L'obtention d'une prime financière, mode de valorisation le plus massivement utilisé (80 % des particuliers y ont recours), est vécue comme étant incitative par un ménage sur deux. La réduction sur devis, bien que sollicitée par moins de 10 % des ménages, est le mode de valorisation le plus incitatif (déclarée comme telle par 70 % des ménages qui en ont bénéficié).

Le taux de satisfaction des bénéficiaires ayant réalisé des travaux dans le cadre du dispositif est très élevé, et cela quel que soit son type (91 % chez les particuliers et 98 % dans les autres secteurs). Seule l'isolation du plancher bas génère un taux d'insatisfaction conséquent chez les particuliers (dans 27 % des cas). Bien que ces chiffres soient globalement très bons, il faut noter que la non-qualité des travaux n'est pas facilement observable par les publics non avisés, beaucoup d'opérations étant par nature difficilement visibles (isolation de murs et de combles par exemple).

Outre une économie d'énergie, les travaux financés par les CEE apportent d'autres bénéfices, comme un meilleur confort au sein du logement pour les particuliers (trois cas sur quatre) ou une amélioration du process de fabrication dans l'industrie grâce aux effets volume (près d'un cas sur trois).

L'efficacité du dispositif CEE

La mécanique des bonifications (notamment l'arrivée du coup de pouce en 2017) et des programmes s'est amplifiée ces dernières années. En considérant que les volumes CEE associés ne génèrent pas directement des économies d'énergie, cela induit une baisse de l'économie d'énergie associée à une unité de CEE : la part du volume associé aux forfaits des fiches (i.e. le reste étant généré via les bonus) est passée de 96% en 2014 à 64% en 2017 dans le secteur résidentiel, et de 98 % à 71 % dans l'ensemble des secteurs. Cette proportion devrait continuer à baisser en P4 avec la montée en puissance des opérations « coup de pouce » et le développement des programmes.

Par ailleurs, l'efficacité est également affectée par les problèmes de qualité, de travaux non réalisés et de surestimation des fiches (particulièrement dans le secteur résidentiel). Pour toutes ces raisons, déterminées par les enquêtes et les visites terrain sur les fiches prépondérantes, on estime ainsi qu'à 100 MWhc comptabilisés par le dispositif correspond une économie réelle de 59 MWhc. Le manque à gagner de 41 % se décompose de la façon suivante :

- 23 % au titre de la surestimation du volume forfaitaire d'économies d'énergie associé à certaines fiches standardisées ;
- 14 % au titre des bonifications (10%) et des programmes (4%) n'entraînant pas d'économies d'énergie ;
- 2 % au titre des travaux non réalisés¹⁶ ;
- 2 % au titre de la non-qualité des travaux réalisés

L'effet rebond (c'est-à-dire l'atténuation des gains due à une modification des usages par le bénéficiaire) – qui concerne plus spécifiquement le résidentiel – n'est pas intégré à ce décompte.

¹⁶ Ce chiffre reste toutefois très incertain et est peut-être surestimé car une enquête téléphonique menée par le PNCEE auprès de particuliers ayant déclaré lors de l'enquête en ligne ne pas avoir réalisé de travaux d'économies d'énergie a conclu qu'un grand nombre avait effectivement réalisé les travaux pour lesquels ils ont bénéficié de CEE. Toutefois, le nombre limité d'échanges téléphoniques (18 ménages) ainsi que l'existence de dossiers frauduleux dans l'échantillon initial nous amènent à moduler ce constat.

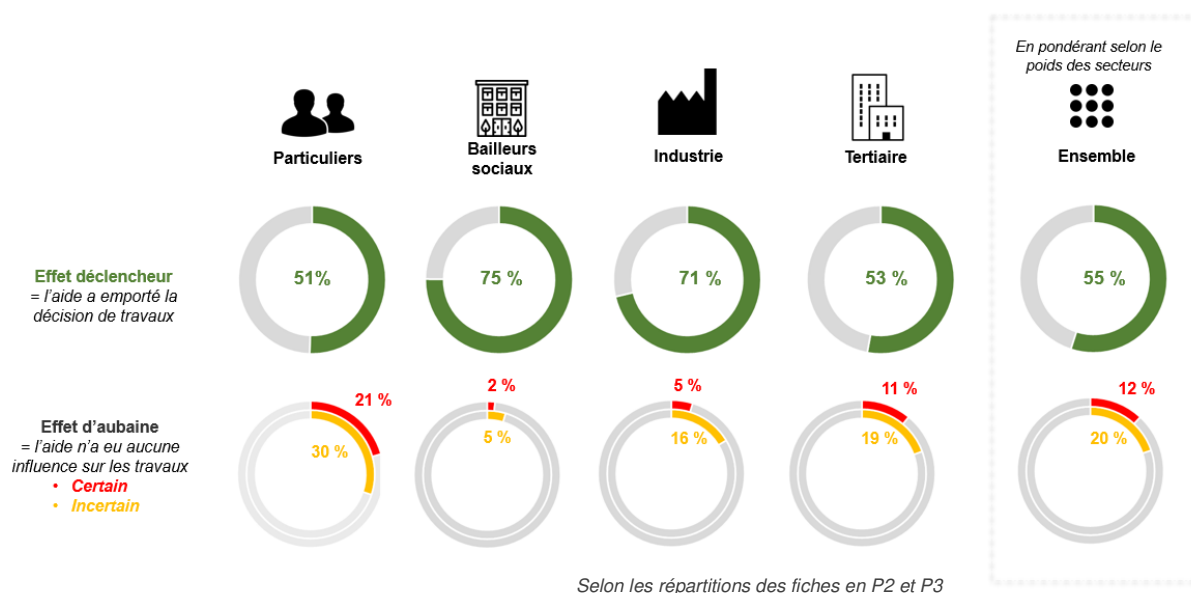
Selon l'enquête en ligne, il concernerait 1 ménage sur 10, sans que l'on sache exactement si cet effet efface totalement ou partiellement l'économie générée par les travaux.

L'effet déclencheur de l'aide (devant être compris comme sa capacité à emporter la décision de travaux) est néanmoins variable selon le type de cible concerné. Il est près de deux fois plus important chez les ménages précaires que chez les ménages classiques (respectivement 74 % et 40 % des ménages déclarent qu'elle a permis de réaliser des travaux qui n'auraient pu être faits sans les CEE). Chez les professionnels (industrie, bailleurs sociaux, et tertiaire), l'effet déclencheur s'élève à 72 %.

En pondérant le poids de chaque secteur selon sa part dans le volume couvert par l'enquête, ainsi que le poids de chaque fiche, nous identifions un effet déclencheur s'élevant à 61 % des volumes des secteurs couverts, en considérant que les opérations non questionnées se comportent comme celles qui l'ont été.

Bien qu'elle n'emporte pas la décision de travaux dans l'ensemble des secteurs, l'aide apportée a pu permettre aux bénéficiaires de réaliser des travaux plus ambitieux (qualitativement ou quantitativement). Nous distinguons ici un effet d'aubaine « incertain »¹⁷ et un effet d'aubaine « certain »¹⁸. Le taux d'effet d'aubaine incertain est de 30 % chez les ménages, de 16 % dans l'industrie, et de 19 % dans le tertiaire, et de seulement 5 % chez les bailleurs sociaux (en pondérant dans chaque cas selon le poids des fiches). En d'autres termes, chez les ménages, seulement 30 % des économies affichées auraient été réalisées sans le dispositif (même performance et même dimension).

En pondérant ces taux par le poids de chaque secteur, nous obtenons **un taux d'aubaine incertain de 20 %** et un taux d'aubaine certain de 12 %.



Enquêtes en ligne - Effet déclencheur et effet d'aubaine des aides CEE par type de bénéficiaire

Sur la base de l'ensemble de ces éléments, en considérant que les économies réelles des volumes CEE sur les fiches non-auditées lors des visites sont identiques à leurs forfaits, il apparaît que les économies d'énergie réelles additionnelles (i.e. celles directement générées par le dispositif en

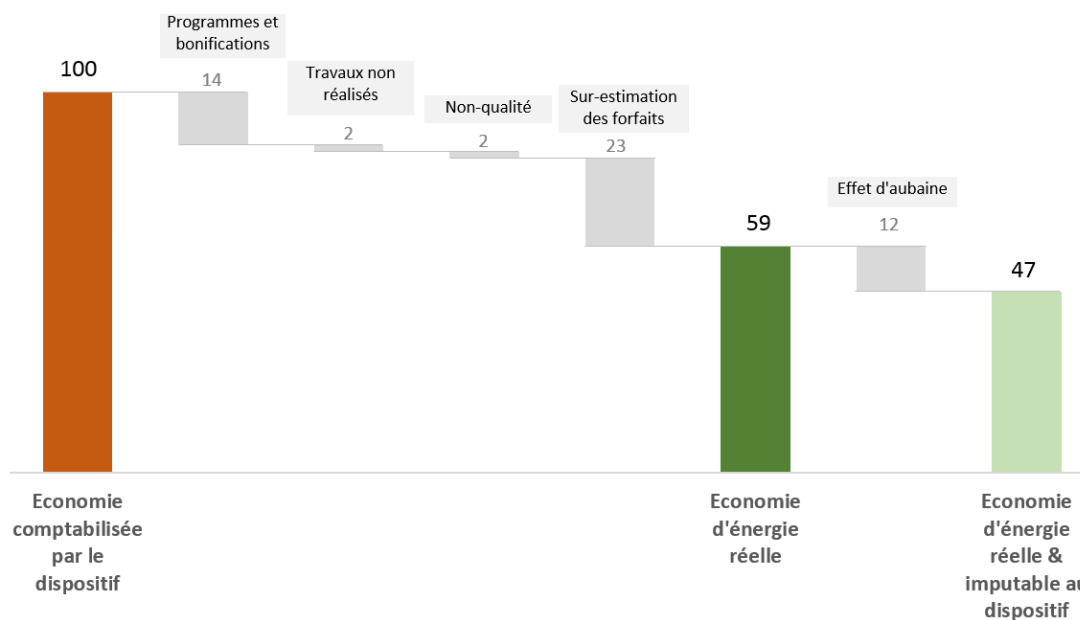
¹⁷ L'effet d'aubaine « incertain » Intègre les répondants ayant indiqué « Non, pas du tout » ou « Non, pas vraiment » aux 3 questions : L'aide CEE a-t-elle permis de faire des travaux « plus importants ? », « plus performants », et « que vous n'auriez pas pu faire autrement ? »

¹⁸ L'effet d'aubaine « certain » comprend uniquement les répondants ayant indiqué « Non, pas du tout » aux 3 questions susmentionnées. Le taux d'aubaine certain est logiquement plus bas que taux incertain.

considérant le taux d'aubaine incertain) représenteraient moins de 50 % du total des économies d'énergie comptabilisées par le dispositif.

Graphiquement, cela donne la décomposition suivante pour 100 MWh_{cumac} comptabilisés par le dispositif :

La décomposition, présentée sous forme graphique, est la suivante :



Décomposition de l'efficacité du dispositif (base 100)

Le dispositif est à l'origine de retombées économiques importantes pour le secteur des installateurs. On estime en effet l'impact CEE sur le chiffre d'affaires de la profession à environ 2,8 Mds d'€ de travaux d'efficacité énergétique (soit le montant des primes en 2019). A titre de comparaison, le chiffre d'affaires du secteur du bâtiment en France est estimé à près de 128 Mds € / an¹⁹ (dont 22 Mds €/an²⁰ dans la rénovation énergétique du secteur résidentiel). L'impact « emplois » du dispositif est estimé à environ 3 000 ETP/an directement créés ou maintenus grâce au dispositif (via la filière de production des CEE) et environ 17 000 emplois/an en emplois indirects créés ou maintenus (filière installateurs).

Au dire d'obligés et de la Commission de Régulation de l'Energie, les Obligés reportent tout ou partie du coût des CEE dans les prix des différentes énergies, et uniquement sur les clients qui leur font porter une obligation (c'est-à-dire les ménages, le tertiaire et le transport). Ainsi, en se basant sur le prix de vente des CEE sur le marché spot en février 2019, l'impact CEE est le suivant : 5,80 c€ TTC par litre de carburant, 0,67 c€ TTC par kWh d'électricité, 0,40 c€ TTC par kWh de gaz. D'après certains Obligés, cela représenterait de l'ordre de 100 à 150 €/an par ménage toutes énergies confondues, soit 3 à 4 % des dépenses énergétiques des français. Ce report de coût procure une augmentation de TVA pour l'Etat sans que les primes et les réductions sur devis n'amènent une économie fiscale équivalente aux ménages.

Au final, sur la période P3, pour 1 € TTC payé par les ménages (précaires et non précaires) au travers des factures énergétiques, en posant un certain nombre d'hypothèses on obtient :

- 0,61 € directement récupérés par les ménages (sous forme de prime, d'une réduction sur le devis ou d'un bon d'achat) ;
- 0,16 € captés par l'Etat au titre de la TVA ;
- 0,06 € versés aux bénéficiaires non contributifs (industriels et agriculteurs) et aux programmes ;

¹⁹ Etude kiWih – Garantie CAPEB -Deloitte – mars 2018

²⁰ Marchés & emplois liés à l'efficacité énergétique dans le domaine du bâtiment résidentiel (ADEME) - https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/rapport_batiment_2016.pdf

- 0,17 € qui finance le dispositif (rémunération de la filière CEE et compensation des coûts internes des obligés).

On peut ainsi noter :

- Dans un contexte d'obligation croissante et de prix élevé du certificat, ce léger transfert entre secteurs, qui paraît constituer une spécificité française est questionnable.
- Pour les ménages en situation de précarité énergétique, le gain net est positif car ils auraient reçu 1,12 € sous forme d'aide pour 1 € TTC injecté dans le dispositif.

Le fonctionnement du dispositif

Les moyens de gestion et de contrôle alloués au dispositif apparaissent (très) faibles en regard des enjeux et du volume d'activité. En 2015, la Cour des Comptes indiquait par ailleurs que le rôle du PNCEE (regroupant contrôle et délivrance des CEE) pouvait poser question. La Cour proposait ainsi de séparer la fonction de délivrance des certificats, de celle de gestion des transactions. Il est constaté qu'à ce jour, cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

Le financement du dispositif se fait au travers de la réintégration des coûts de production et de gestion des CEE dans le prix de vente de l'énergie. En réalité, seules les consommations d'énergie des ménages et des secteurs tertiaire et transport sont concernées par cette réintégration (les industriels et le secteur agricole ne financent pas les CEE). Cette particularité semble être une spécificité française à l'échelle européenne. Ce transfert ne concerne toutefois que 6% des coûts portés par les ménages.

5. Propositions d'amélioration des consultants

Le dispositif est perfectible, mais il permet aujourd'hui de produire des économies d'énergie à grande échelle sur l'ensemble du territoire national. Il paraît par ailleurs bénéficier majoritairement aux ménages les plus modestes (sur le secteur résidentiel). Les locataires sont en revanche très peu bénéficiaires du dispositif, non pas car le dispositif leur serait fermé, mais car les bailleurs privés réalisent peu de travaux et n'ont donc pas recours au dispositif.

Plusieurs problèmes remontés nécessitent des corrections :

- Une gestion sous-dimensionnée ;
- Un système qui manque de stabilité et de transparence ;
- Des problèmes de qualité et de fraudes ;
- Des programmes et des bonifications qui réduisent les économies d'énergie liées aux CEE délivrés

Plusieurs pistes de recommandations sont identifiées, catégorisées et présentées ci-dessous qui devraient permettre d'améliorer ces différents problèmes.

Catégories de recommandation	R#
Gouvernance et animation	1-4
Gestion	5-6
Efficacité du dispositif	7-13
Qualité et fraude	14
Obligations	15-16

GOVERNANCE ET ANIMATION

R1

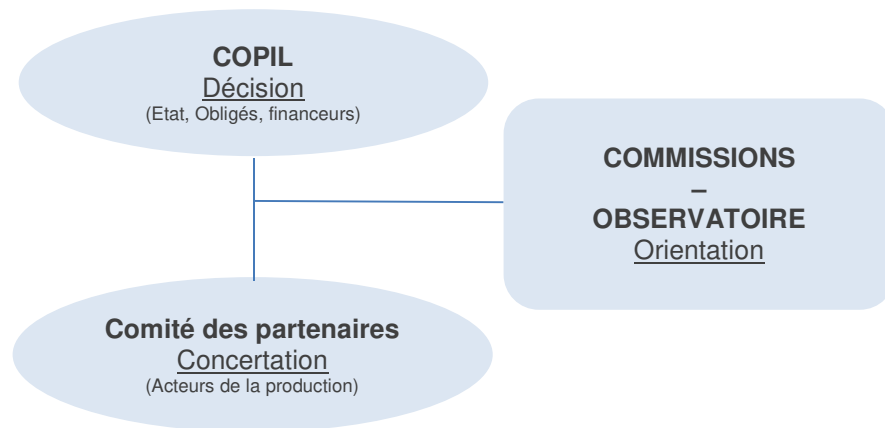
Revoir l'organisation de la gouvernance du dispositif et accroître la concertation

Constat et analyse

Les acteurs de la filière font remonter une insatisfaction sur la gouvernance du dispositif, qui est jugée trop descendante (manque de concertation) et ne reflétant pas les forces en présence, par exemple les délégataires qui paraissent juges et parties.

Résultats attendus

- Meilleure « efficacité » de pilotage
- Appropriation plus importante des décisions par les parties prenantes



Proposition de schéma de gouvernance du dispositif

R2

Créer un Observatoire du dispositif piloté par un tiers pour suivre l'évolution des gisements, la production de statistiques sur le dispositif et la dynamique de travaux, qui serait également en charge de l'évaluation des économies d'énergie réelles issues du dispositif.

Constat et analyse

De l'avis de beaucoup d'acteurs de la filière CEE, le dispositif reste opaque, notamment sur : les gisements et les résultats, l'impact du coût des CEE sur les prix des énergies et la valeur du CEE versée aux bénéficiaires finaux.

Il est par ailleurs indiqué un déficit d'indicateurs et d'exploitation des données existantes. De même, des demandes sont formulées concernant les fraudes et les économies réelles produites par le dispositif.

Bien que le Ministère communique régulièrement dans la lettre d'information sur les volumes de production, les données fournies apparaissent très insuffisantes.

La présente évaluation a été lancée par l'ADEME, en lien avec la DGEC, pour répondre à ces demandes. Sa pérennisation, sous une forme ou sous une autre, semble importante.

Résultats attendus

- Plus grande information sur le dispositif et ses impacts.
- Améliorer le cadrage et le suivi du dispositif.
- Ajuster les forfaits des fiches d'opérations standardisées au regard de la réalité des actions sur le terrain et des économies d'énergie réalisées.
- Effet indirect possible : remise en question du dispositif par des consommateurs suite à une prise de conscience de l'impact du dispositif sur le coût des énergies (sachant que la contribution CEE reste toutefois très faible voire marginale si l'on compare par exemple pour l'électricité, le prix de l'électricité qui est d'environ 15-20c€/kWh payé par le consommateur et la contribution CEE de l'ordre de 0,67 c€ TTC par kWh).

R3	Augmenter les moyens de gestion du dispositif pour gagner en efficacité lors de questions posées à l'administration (processus de réponse formalisé, engagement sur délais de réponse...).
-----------	---

Constat et analyse

Les moyens de pilotage et de gestion du dispositif CEE sont très largement sous-dimensionnés compte-tenu du nombre d'acteurs que le dispositif implique et des enjeux financiers sous-jacents. La gestion (notamment les délais de réponse de l'administration – DGEC, qui mobilise le cas échéant des expertises d'autres services, établissements publics ou tiers) génère une forte insatisfaction des acteurs de la filière. Par ailleurs, il ressort que les processus de réponse ne sont pas bien formalisés : en l'absence de réponse – ou de réponse les satisfaisant, les professionnels sont amenés à solliciter d'autres services, établissements publics (ADEME), tiers (ATEE)... sans que les réponses données fassent l'objet d'une validation par l'administration.

Actions sous-jacentes

- Augmentation des moyens humains consacrés à la gestion du dispositif.
- Formaliser par écrit le processus de formulation des questions

Résultats attendus

- Augmentation de la confiance globale dans le système
- Déblocage plus rapide de situations générant une tension sur l'approvisionnement

R4	Améliorer les synergies entre les financements CEE, les financements d'Action Logement (PIV) et les financements publics (ANAH, collectivités locales) pour accélérer les actions de rénovation énergétique du parc de logements privés.
-----------	---

Constat et analyse

Malgré l'information et les formations mise en œuvre localement (cf. AMORCE), il existe des réticences au dispositif CEE exprimées par les Collectivités territoriales, pour qui le dispositif serait source de désorganisation des programmes territoriaux (Habiter Mieux de l'ANAH, ARTEE²¹, notamment). Le lancement récent du programme d'Investissement Volontaire (PIV) d'Action Logement est susceptible d'accentuer cette désorganisation territoriale.

Dans le contexte de mobilisation générale des acteurs en faveur de la massification des opérations de rénovation énergétique (globale ou par geste), cette action non coordonnée des acteurs est un frein à l'atteinte des objectifs quantitatifs (volume) et qualitatifs (réalisation des travaux les plus performants en fonction des besoins et des ressources des ménages).

Résultats attendus

Une organisation territoriale performante au service de tous les ménages en accord avec les actions et objectifs nationaux en matière d'économie d'énergie et prenant en compte les spécificités locales.

²¹ Agence régionale pour les travaux d'économies d'énergie (Nouvelle Aquitaine)

GESTION

R5

Travailler avec les acteurs de la filière à la simplification administrative du dispositif

Constat et analyse

La gestion administrative des dossiers est jugée chronophage (et donc coûteuse) par les acteurs de la filière et certaines précisions demandées sont perçues comme non-pertinentes (bien que le PNCEE n'applique que la réglementation en vigueur). Il existe des attentes fortes de la part des acteurs de la filière pour optimiser cette gestion administrative.

Résultat attendu

- Gain global d'efficacité ;
- Baisse des coûts de gestion des acteurs de la filière et donc des coûts de production des CEE.

R6

Pour les bénéficiaires particuliers, envoyer systématiquement un questionnaire papier après l'octroi de Certificats.

Constat et analyse

L'enquête en ligne a mis à jour des cas de travaux non-réalisés (ou du moins non déclarés comme tels). Ces cas n'ont pu être détectés que par l'envoi d'un courrier au domicile des bénéficiaires.

Résultats attendus

- Baisse des fraudes dans le secteur résidentiel ;
- Récupération d'informations sur le mode de valorisation (pour alimenter l'Observatoire).

EFFICACITE DU DISPOSITIF

R7

Limiter l'aubaine financière que peut représenter le dispositif et notamment dans le secteur de l'industrie

Constat et analyse

L'étude réalisée par le délégataire Eqinov a montré que certaines opérations dans l'industrie (HP flottante, récupération de chaleur sur groupe froid, matelas isolants) génèrent des volumes de CEE qui, couplées à un prix élevé du certificat, permettent de bénéficier d'une prime supérieure au coût des travaux. Ainsi, la prime CEE procure un gain financier net, sans compter les économies d'énergie. Un certain nombre de visites réalisées dans le cadre de la présente évaluation ont également montré que l'économie forfaitairement calculée par la fiche d'opération standardisée pouvait dans certains cas être supérieure à la consommation initiale du site visité.

Actions sous-jacentes

- A partir d'une étude fine du coût moyen des travaux par opération, fixer un montant maximal de CEE par opération, et donc un montant maximal d'aide.
- Ecrêter l'économie forfaitaire, et donc les CEE potentiellement délivrés, à un certain ratio de la consommation initiale du site bénéficiaire.
- Suivre les évolutions du coût des travaux selon les opérations en consolidant les factures financées.

Résultats attendus

- Diminution voire suppression des aubaines financières, notamment dans l'industrie.

R8

Evaluer périodiquement les économies réelles générées par les principales fiches afin de corriger le cas échéant le mode de calcul des forfaits

Constat et analyse

Certaines fiches d'opérations standardisées sont « très bien valorisées », c'est-à-dire qu'elles conduisent à délivrer plus de certificats d'économies d'énergie que l'économie d'énergie réelle constatée. Le marché s'oriente alors naturellement vers ces actions, au détriment de celles générant un forfait plus proche de l'économie réelle. Ainsi, la « concurrence » entre fiches est partiellement faussée.

Actions sous-jacentes

- Réaliser des audits approfondis d'opérations ayant bénéficié d'une aide CEE
- La méthode de la présente évaluation pourrait constituer un premier socle méthodologique pour la conduite de ces audits périodiques.

Résultats attendus

- Plus grande pertinence et précision du calcul des économies forfaitaires
- Amélioration continue

R9**Maintenir un fonctionnement qui permette de conserver un ratio minimal d'économies d'énergie par MWhcumac comptabilisé dans le dispositif****Constat et analyse**

La mécanique des bonifications et des programmes s'est amplifiée ces dernières années, induisant une baisse de l'économie d'énergie associée à une unité de CEE (71 % en 2017 au global). En éloignant la définition de l'obligation de celle d'une économie d'énergie, l'économie d'énergie « réelle » par € injecté dans le dispositif a diminué.

Cependant, il est indéniable :

- Que les programmes CEE permettront de faciliter de futures économies d'énergie sur le long-terme ;
- Que les bonifications répondent à des objectifs de politique publique : lutte contre la précarité énergétique, baisse des consommations d'énergies les plus carbonées.

Résultats attendus

- Renforcer le CEE dans sa métrique « économie d'énergie » ;
- Pouvoir communiquer plus facilement sur le coût public de l'économie d'énergie (et ainsi le comparer à celui d'autres dispositifs de soutien).

R10**Etudier une augmentation de la part de l'obligation « précarité énergétique » pour la cinquième période, afin de maximiser la part des économies d'énergie « additionnelles », c'est-à-dire celles ayant été directement provoquées par le dispositif.****Constat et analyse**

Le dispositif est déjà assez largement orienté vers les ménages précaires (74 % des volumes BAR en P4 contre 60% en P3). Les Obligés sont en avance sur la réalisation de leur obligation « précarité énergétique ». La présente évaluation montre que l'effet levier du dispositif est significativement plus important chez les ménages précaires (cf. l'enquête en ligne a démontré que l'effet levier du dispositif était deux fois plus important chez les ménages précaires que chez les ménages classiques), bien que le dispositif permette également de sensibiliser l'ensemble des ménages aux économies d'énergie. En guise de parallèle, le dispositif anglais est lui orienté à 100% sur les ménages précaires et considère les économies de son dispositif comme étant additionnelles à quasi 100% (et donc effet levier maximum).

Résultats attendus

- Améliorer « l'additionnalité » du dispositif (limiter les effets d'aubaine)
- Augmenter la redistributivité du dispositif envers les ménages en situation de précarité

R11**Réorienter une partie du dispositif sur les propriétaires bailleurs au travers de mécanismes incitatifs****Constat et analyse**

Les ménages locataires sont touchés très marginalement par le dispositif alors qu'ils contribuent à son financement.

La loi Energie Climat dresse une feuille de route pour améliorer la performance énergétique des logements locatifs privés. Les propriétaires doivent se mettre en ordre de marche afin que leurs logements ne soient plus en étiquette F ou G en 2028

Actions sous-jacentes

- Mise en place d'actions d'information et de sensibilisation en direction des propriétaires bailleurs
- Mise en place d'actions d'information en direction des locataires avec l'ANIL, les associations et la CAF/MSA.

Résultats attendus

Augmentation du nombre de locataires touchés par le dispositif CEE.

R12

Examiner la pertinence d'encourager des rénovations globales au travers de mécanismes plus incitatifs

Constat et analyse

Le dispositif CEE encourage la réalisation d'opérations simples (pas des bouquets de travaux) au détriment parfois de projets plus globaux qui sont plus performants. Des collectivités territoriales s'inquiètent du développement de ce type d'opérations au motif qu'elles « tueraient » le gisement de projets de rénovation globale (ce discours est également largement porté par les opérateurs Anah, les EIE/PTRE²²...).

L'opération standardisée « Rénovation globale d'une maison individuelle » (dont la fiche a été publiée à l'été 2019) devrait inciter les propriétaires à s'engager dans ce type de travaux (cf. §5.3).

Actions sous-jacentes

Créer des bonifications liées à l'utilisation des fiches d'opérations standardisées « rénovations globales » (MI et Copro), lorsqu'elles s'avèrent utiles.

Résultats attendus

- Développement des bouquets de travaux en résidentiel et donc des gains énergétiques par dossier
- Meilleure appropriation du dispositif par les collectivités territoriales

R13

Stimuler les opérations spécifiques dans l'industrie en apportant des garanties aux industriels porteurs de projets et aux demandeurs

Constat et analyse

- Les opérations spécifiques sont ouvertes seulement aux actions pour lesquelles le TRI (sans CEE) est supérieur à 3 ans. Par ailleurs, l'industriel fait face à un risque « volume » : il ne peut pas anticiper précisément le volume qui sera obtenu, et souvent aussi le montant de la prime octroyée par le demandeur. Les délais d'instruction font que les CEE sont généralement délivrés 1 an après les travaux.
- Les travaux faits dans le cadre des opérations spécifiques ne concernaient principalement que des anticipations d'obligations réglementaires, ou des travaux qui sont « une question de survie » par les industriels. Les CEE opérations spécifiques n'auraient ainsi aucun effet incitatif (si ce n'est obtenir du budget pour d'autres investissements ou l'opération).

Actions sous-jacentes

- Apporter une première validation au demandeur lors du dépôt du dossier sur l'éligibilité de la demande.
- Diminuer les temps de latence entre le PNCEE et l'ADEME lors de l'échange des informations.

Résultats attendus

- Augmentation du nombre d'opérations spécifiques réalisées

²² Espace Info Energie/ Plateforme Territoriale de la Rénovation Énergétique

- Amélioration du caractère additionnel des CEE Opérations Spécifiques dans l'industrie

QUALITE ET FRAUDE

R14

Lutter contre la fraude et la non qualité au sein du dispositif

Constat et analyse

La sécurisation du dispositif de CEE notamment vis-à-vis des opérations bénéficiant aux plus précaires, a été questionnée à la suite de cas révélés par TRACFIN²³. Elle constitue l'un des problèmes majeurs remontés par les obligés et les intermédiaires de la filière (cf. les obligés qui peuvent être exposés à l'annulation tardive des CEE ce qui accroît le niveau de risque associé à l'activité et donc les coûts de production des CEE).

Si ces fraudes ne concernent a priori qu'une faible proportion des CEE délivrés (3% des volumes questionnés n'auraient pas fait l'objet de travaux d'après les déclarations initiales des bénéficiaires, valeur revue à la baisse suite à des contacts téléphoniques entrepris par le PNCEE), elles ont cependant un impact très négatif sur la crédibilité du dispositif (et plus marginalement sur son efficacité).

La loi énergie-climat adoptée en dernière lecture le 11 septembre 2019 comporte déjà plusieurs dispositions renforçant l'arsenal de lutte contre la fraude aux CEE :

- Suppression d'une étape de mise en demeure pour les contrôles à posteriori, permettant de simplifier et d'accélérer les procédures de contrôles des opérations valorisées en CEE ;
- Le ministre peut imposer le contrôle d'un dossier de demande de CEE, à la charge du demandeur, en cas de manquements et pendant un délai d'un an, pour les demandes de CEE ultérieures ; Ce contrôle sera réalisé par un organisme tiers ;
- Le PNCEE a désormais la possibilité d'échanger spontanément des informations avec la DGCCRF, Tracfin, la DGFIP et chacun peut mobiliser le PNCEE dans son champ de compétence. Cette disposition devrait faciliter la circulation des informations entre services de contrôles.

Au-delà de la fraude, les problèmes de qualité constituent également un enjeu important dans le résidentiel particulier (1 cas sur 10, notamment pour l'isolation du plancher bas et d'isolation des combles).

Action sous-jacentes

- Renforcer les contrôles a posteriori
- Encourager les producteurs à s'inscrire dans une démarche d'autocontrôle
- Renforcer le label RGE imposé aux installateurs
- Faciliter la remontée des plaintes via une mise en cohérence et une plus grande visibilité des initiatives déjà existantes

Résultats attendus

- Réduction des fraudes ;
- Amélioration de la qualité des travaux

²³ Source : TRACFIN « Tendances et analyse des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme 2016 et 2017-2018 »

OBLIGATIONS

R15

Soumettre à obligation les consommations d'énergie des entreprises industrielles et agricoles, autres que les carburants (déjà soumis)

Constat et analyse

Le financement du dispositif se fait au travers de la réintégration des coûts de production et de gestion des CEE dans les prix de vente des énergies. Seulement, les fournisseurs ne répercutent ce coût que sur les secteurs dont les consommations d'énergie leur font porter une obligation, c'est-à-dire les ménages, le tertiaire et le transport. Autrement dit, les secteurs industriel et agricole ne contribuent pas au dispositif (hormis pour leurs consommations de carburants) mais en bénéficient directement. Ce constat n'est que peu connu. De plus, en période de prix élevé du CEE, l'industrie peut bénéficier d'opérations financées à plus de 100 % par les CEE. A noter que la Directive Efficacité Energétique ne stipule pas les segments de consommation devant faire porter une obligation aux fournisseurs.

Résultats attendus

- Meilleure adéquation entre secteurs contributaires et bénéficiaires ;
- Rendre l'élément « tous les consommateurs d'énergie contribuent au dispositif » une réalité.

R16

S'engager à ne pas modifier les principales modalités d'application, notamment celles des fiches d'opérations standardisées et des bonifications durant chaque période d'obligation, sous réserve des éventuelles évolutions réglementaires (règlements écoconception, obligation nationales, etc.) et de la recommandation R10

Constat et analyse

Les changements de cap, qu'il s'agisse de changements de nature structurelle ou des coups de pouce, déstabilisent le système de production des CEE et empêchent les acteurs de la filière de développer une stratégie à moyen terme, notamment en imaginant des changements structurels importants qui sont moins envisageables avec une vision à court terme. Cela génère des risques et donc des surcoûts. Le manque de visibilité peut être à l'origine de la très forte sous-traitance observée dans certains types de travaux, ce qui peut nuire à la qualité des travaux. La demande est forte de la part des professionnels d'une plus grande stabilité et d'une amélioration de la lisibilité du système pour ainsi éviter les « stop and go ». Bien qu'il soit un fort levier pour orienter le marché et les financements, « le coup de pouce » est aussi vu comme une source de déséquilibre du secteur.

Résultats attendus

- Baisse du coût de production des CEE
- Meilleure appropriation du dispositif par les professionnels
- Stratégie plus long terme des Obligés (internalisation de certaines activités)

Références

ADEME, 2012, *Recensement et analyse des offres de services proposées par les fournisseurs d'énergie et de carburant pour les particuliers, les entreprises et les collectivités (BASIC)*

ADEME, 2013, *Evaluation qualitative du dispositif CEE – 2^{ème} période 2011-2013 (synthèse)*

ADEME, 2014, *Le marché français des services d'efficacité énergétique – Etat des lieux et analyse (CODA Stratégies, synthèse)*

ADEME, 2016, *Etat des lieux et analyse du marché français des services d'efficacité énergétique (Gallileo Business Consulting, synthèse)*

ADEME, 2018, *Etude des offres de services des acteurs du dispositif CEE (CODA Stratégies)*

ADEME, 2018, *Enquête TREMI – Campagne 2017*

ADEME, 2019, *Agriculture et efficacité énergétique – propositions et recommandations pour améliorer l'efficacité énergétique des exploitations agricoles en France*

ADEME, 2019, *Etude et analyse de l'impact des certificats d'économies d'énergie (CEE) sur les projets d'efficacité énergétique en industrie (EQINOV, version provisoire)*

CEREN, 2016, *Evaluation de l'impact du dispositif CEE dans le tertiaire et l'industrie*

CGEDD-IGF-Conseil général de l'économie, 2014, *Les certificats d'économies d'énergie : efficacité énergétique et analyse économique*

COUR DES COMPTES, 2013, *Communication au Premier Ministre - Les certificats d'économies d'énergie - recommandations*

COUR DES COMPTES, 2016, *Les certificats d'économies d'énergie : un dispositif amélioré*

ENSPOL, 2015, *Energy Saving Policies and Energy Efficiency Obligation Scheme – D2.1.1 : Report on existing and planned EEOs in the EU*

ENSPOL, 2016, *Energy Saving Policies and Energy Efficiency Obligation Scheme – D3.1 : Report on alternative schemes to Energy Efficiency Obligations under article 7 implementation*

ENSPOL, 2016, *Energy Saving Policies and Energy Efficiency Obligation Scheme – D5.2 : Guidelines and recommendations for EEOs and alternative policies and critical risks*

TRACFIN, 2016, *Tendances et analyse des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme*

TRACFIN, 2018, *Tendances et analyse des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme*

UFC QUE CHOISIR, 2018, *Certificats d'économie d'énergie – une efficacité loin d'être certifiée*

Marie-Laure NAULEAU « L'efficacité énergétique dans le secteur résidentiel français : analyse des déterminants d'investissement et des politiques publiques » Thèse de doctorat de l'EHESS en sciences économiques, sous la direction de Philippe Quirion, 2015

Adam BAIZ « De l'innovation des instruments de politique publique : développement d'une méthode de conception combinatoire autour d'un langage algorithmique et application au dispositif des certificats d'économie d'énergie » Thèse de doctorat en sciences de gestion, sous la direction de Michel Nakhla, 2018






EVALUATION DU DISPOSITIF DES CERTIFICATS D'ECONOMIE D'ENERGIE – SYNTHÈSE

L'ADEME EN BREF

L'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable. Elle met ses capacités d'expertise et de conseil à disposition des entreprises, des collectivités locales, des pouvoirs publics et du grand public, afin de leur permettre de progresser dans leur démarche environnementale. L'Agence aide en outre au financement de projets, de la recherche à la mise en œuvre et ce, dans les domaines suivants : la gestion des déchets, la préservation des sols, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, les économies de matières premières, la qualité de l'air, la lutte contre le bruit, la transition vers l'économie circulaire et la lutte contre le gaspillage alimentaire.

L'ADEME est un établissement public sous la tutelle conjointe du ministère de la Transition Écologique et Solidaire et du ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation.

LES COLLECTIONS DE L'ADEME

- 
ILS L'ONT FAIT
L'ADEME catalyseur : Les acteurs témoignent de leurs expériences et partagent leur savoir-faire.
- 
EXPERTISES
L'ADEME expert : Elle rend compte des résultats de recherches, études et réalisations collectives menées sous son regard.
- 
FAITS ET CHIFFRES
L'ADEME référent : Elle fournit des analyses objectives à partir d'indicateurs chiffrés régulièrement mis à jour.
- 
CLÉS POUR AGIR
L'ADEME facilitateur : Elle élabore des guides pratiques pour aider les acteurs à mettre en œuvre leurs projets de façon méthodique et/ou en conformité avec la réglementation.
- 
HORIZONS
L'ADEME tournée vers l'avenir : Elle propose une vision prospective et réaliste des enjeux de la transition énergétique et écologique, pour un futur désirable à construire ensemble.

