

# 1

## Les certificats d'économies d'énergie : un dispositif amélioré

---

### PRÉSENTATION

---

*Créés par la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique, les certificats d'économies d'énergie ont pour objet d'inciter les fournisseurs d'énergie à promouvoir l'efficacité énergétique auprès de leurs clients, en leur imposant une obligation triennale de réalisation d'économies. Ce dispositif s'insère ainsi parmi les différents outils qui participent à la maîtrise de la consommation énergétique.*

*Deux ans après avoir remis au Premier ministre un rapport proposant des améliorations à ce système<sup>153</sup>, la Cour s'est interrogée sur les suites données aux recommandations qu'elle avait formulées.*

*Les certificats d'économies d'énergie participent aujourd'hui activement à la réduction de la consommation d'énergie (I). Si leur efficacité s'est progressivement améliorée ces dernières années (II), il n'en reste pas moins nécessaire d'évaluer périodiquement ce dispositif et d'en renforcer le contrôle (III).*

---

---

<sup>153</sup> Cour des comptes, *Communication au Premier ministre : Les certificats d'économies d'énergie*, octobre 2013, 184 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

## **I - Un dispositif visant à réduire la consommation d'énergie**

### **A - Un système original**

#### **1 - Un système parmi les autres mécanismes de réduction de la consommation d'énergie**

Mis en place à compter de 2006, dans le cadre de la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique, le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) s'insère dès cette période dans le cadre d'une stratégie plus générale de maîtrise de l'énergie, en application du protocole de Kyoto<sup>154</sup>, entré en vigueur en février 2005.

Le mécanisme des CEE est aujourd'hui un outil destiné à promouvoir les économies d'énergie, à côté notamment du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE, ex-crédit d'impôt développement durable ou CIDD) ou de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ). Ces différents dispositifs peuvent, par ailleurs, se cumuler ponctuellement.

Son suivi et son contrôle sont réalisés par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) – et en son sein de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) en liaison avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et l'association technique énergie environnement (ATEE)<sup>155</sup>.

---

<sup>154</sup> Accord international sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre qui complète la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

<sup>155</sup> L'ATEE rassemble des fournisseurs d'énergie et de service, des fabricants d'appareils, des bureaux d'étude et de consultants, des collectivités locales et des réseaux de chaleur. Elle est, notamment, chargée d'élaborer périodiquement des propositions de nouvelles fiches d'opérations standardisées pour le ministère.

### **Les certificats d'économies d'énergie (CEE)**

Chaque fournisseur d'énergie, appelé « obligé<sup>156</sup> », se voit attribuer un quota d'économies d'énergie à réaliser par période de trois ans, en fonction de son volume de vente, sous peine d'une pénalité financière. Les CEE matérialisent ainsi le volume d'énergie économisé, dans une unité particulière, le kilowatt-heure cumac<sup>157</sup>.

L'État impose un objectif chiffré à atteindre, mais chaque obligé est libre de ses moyens d'action. Trois modes d'action, qui se déclinent sur l'ensemble des secteurs d'activité (résidentiel, tertiaire, industriel, agricole, transport), sont ainsi à sa disposition :

- inciter ses clients (particuliers, entreprises et collectivités) à réaliser des opérations d'économies d'énergie, à travers des opérations standardisées (représentant 90 % des CEE délivrés) ou spécifiques. Les opérations standardisées, qui correspondent à 304 opérations couramment réalisées pour lesquelles une valeur forfaitaire de CEE à attribuer a été définie, sont répertoriées sous forme de fiches d'opérations standardisées et regroupées au sein d'un catalogue ;
- contribuer financièrement à des programmes éligibles aux CEE tendant à la maîtrise d'énergie (information, formation, innovation, etc.) ;
- acheter des certificats tenus sur un registre dématérialisé, sur un marché de gré à gré.

Le dispositif est par ailleurs ouvert à d'autres acteurs, appelés « éligibles », qui peuvent mener des actions d'économies d'énergie et les valoriser en certificats, qu'ils revendront le cas échéant aux obligés dans le cadre du marché de gré à gré. Il s'agit notamment de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), des collectivités territoriales, des sociétés d'économie mixte (SEM), des sociétés publiques locales (SPL) et des bailleurs sociaux. 700 d'entre eux ont effectivement obtenu des CEE en propre.

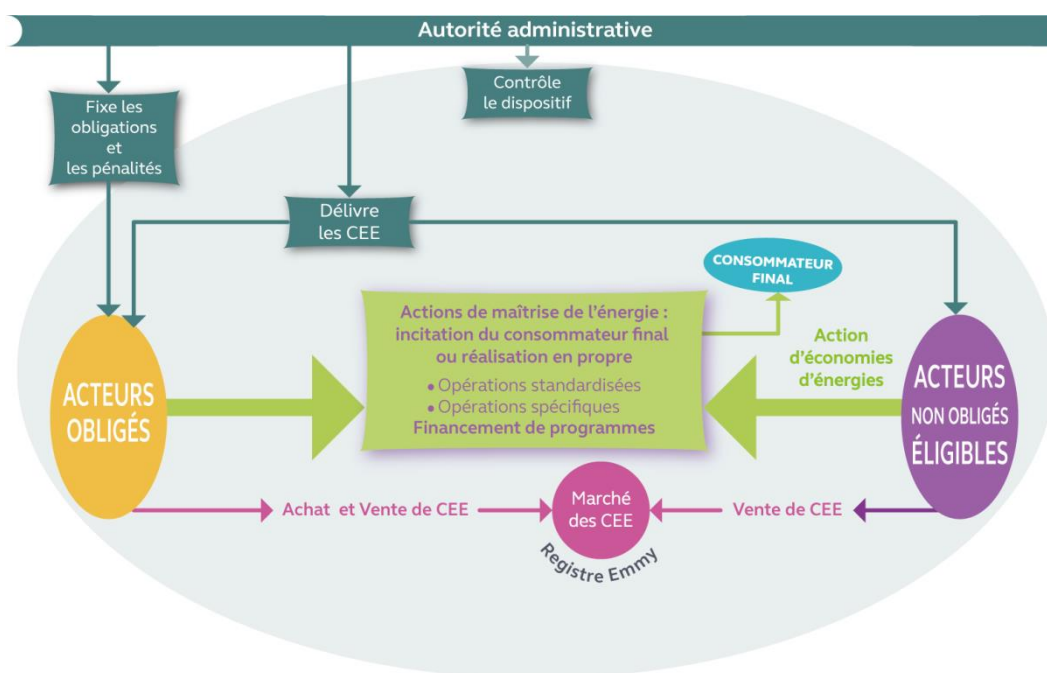
<sup>156</sup> Les obligés sont les fournisseurs d'énergie (électricité, gaz, chaleur, froid, fioul domestique, GPL, carburants pour automobiles), ainsi que les structures collectives auxquelles les obligés ont délégué leurs obligations. Ils représentent aujourd'hui près de 1 800 entreprises.

<sup>157</sup> Un kilowatt-heure (kWh) correspond à l'énergie consommée par un appareil de 1 000 watt en une heure. L'unité de mesure des certificats est le kWh d'énergie finale cumulée et actualisée sur la durée de vie du produit (kWh cumac).

En 2014, chaque ménage français a consacré en moyenne 2 980 €, soit 8,9 % de son budget, à ses achats d'énergie<sup>158</sup>. La maîtrise des dépenses d'énergie est, en conséquence, un enjeu essentiel, tant au niveau individuel qu'au niveau national.

Les CEE concernent l'ensemble des secteurs liés à la consommation d'énergie (transport, bâtiment, industrie et agriculture), mais sont principalement utilisés par le secteur du bâtiment, qui représentait 45 % de la consommation d'énergie finale en 2013 et constitue, à ce titre, le premier secteur consommateur d'énergie.

### Schéma n° 1 : le dispositif CEE



Source : Cour des comptes d'après ADEME, ATEE, DGEC

<sup>158</sup> Commissariat général au développement durable, *Bilan énergétique de la France pour 2014*, juillet 2015.

### Les CEE et les particuliers

Monsieur B. exploite une ferme et constate depuis plusieurs années l'importance croissante de sa facture énergétique. Il est démarché par plusieurs artisans et par les grandes surfaces de proximité, qui lui proposent d'économiser jusqu'à 30 % de sa facture énergétique annuelle, en renforçant notamment l'isolation de sa toiture et en changeant sa chaudière.

Pour le convaincre, chaque entreprise formule une offre spécifique : réduction sur le coût des travaux qu'il devra supporter, bons d'achats de fenêtres ou de matériaux isolants dans un supermarché, versement d'une prime qui lui permettra de financer d'autres équipements, etc.

Ces offres, promotions ou réductions plus ou moins importantes, s'appuient sur le dispositif des CEE, dont monsieur B. n'a probablement jamais entendu parler. Ces offres promotionnelles aux consommateurs proviennent soit d'obligés qui ont l'obligation de réaliser des économies d'énergie, soit d'entreprises qui valorisent les CEE auprès des obligés.

En acceptant une offre, monsieur B. deviendra bénéficiaire de ce dispositif incitatif, mis en place en 2005, encore largement méconnu du grand public bien que deux millions de personnes depuis 2011 en aient bénéficié.

## 2 - Un système relativement souple

Le dispositif des CEE présente quatre avantages :

- son coût est très faible pour les finances publiques, la seule charge directe pour l'État étant le coût administratif du pôle national des CEE, responsable de l'administration des certificats<sup>159</sup> au sein de la DGEC ;
- il laisse une véritable autonomie aux obligés sur les modalités d'atteinte de leurs objectifs et constitue de ce fait un instrument souple et s'adaptant aux particularités de chaque entreprise ;
- il a un rôle important en termes de sensibilisation. Le système concerne en effet directement tous les obligés, mais également plus indirectement les éligibles et, au-delà, les ménages et les consommateurs ;

<sup>159</sup> L'effectif du pôle national des CEE était de 15,5 équivalents temps plein (ETP) en 2015.

- il cherche à quantifier les économies d'énergie réalisées, selon des hypothèses validées en amont par l'administration en fonction des opérations réalisées.

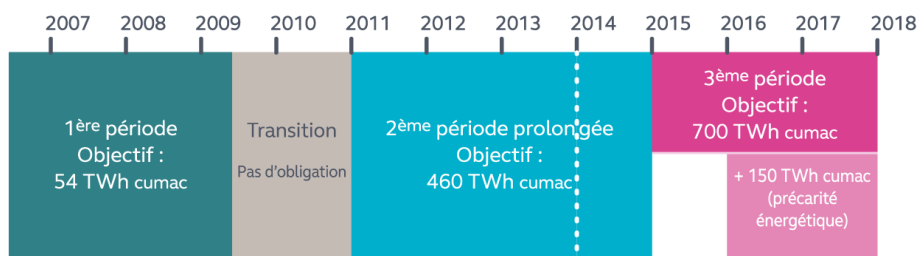
Le dispositif est, dès lors, considéré comme plus incitatif par les entreprises que des outils plus rigides comme la taxation directe ou un système de réglementations et d'interdictions.

## B - Un outil qui s'est progressivement développé

### 1 - Une montée en puissance rapide des certificats d'économies d'énergie

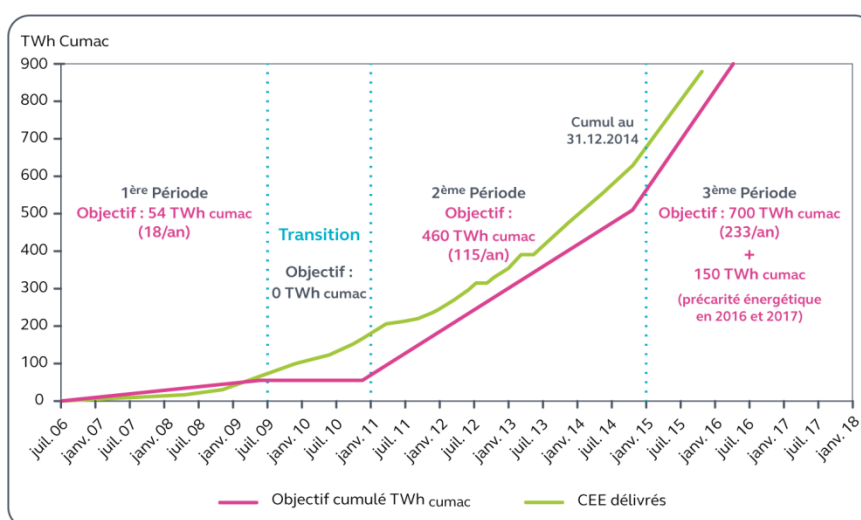
Créé en 2006, le mécanisme des CEE, qui vient d'entrer dans sa troisième période d'activité depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, est rapidement monté en puissance.

#### Schéma n° 2 : la montée en puissance des CEE à travers les objectifs de réduction de la consommation énergétique



Note : à l'objectif de 700 TWh de la 3<sup>ème</sup> période, s'ajoute désormais un objectif spécifique de 150 TWh pour prendre en compte la précarité énergétique à compter de 2016.

Source : Cour des comptes d'après données ADEME, ATEE, DGEC

**Graphique n° 1 : les résultats des CEE**

Source : Cour des comptes d'après données ADEME, ATEE, DGEC

Le lancement des CEE et la sensibilisation des parties prenantes ont été réalisés en 1<sup>ère</sup> période ; la 2<sup>ème</sup> période a été marquée par l'augmentation des objectifs – passés de 54 TWh, soit 18 par année, à 460 TWh, soit 115 par année – et par un élargissement du vivier des obligés et des opérations susceptibles d'ouvrir droit à CEE. La 3<sup>ème</sup> période, qui a débuté le 1<sup>er</sup> janvier 2015, est plus ambitieuse, avec un objectif triennal de 700 TWh, soit 233 TWh par année et des modalités simplifiées de mise en œuvre, ainsi qu'un objectif complémentaire de 150 TWh au titre de la précarité énergétique.

Entre le 1<sup>er</sup> juillet 2006 et le 31 décembre 2014, 612 TWh ont ainsi été économisés. Sur l'année 2014, cela représente une économie de 34 TWh, ce qui correspond à 4 % de la consommation des secteurs résidentiel et tertiaire en 2013. Depuis leur lancement, les CEE ont contribué à financer des travaux d'économies d'énergie à hauteur de 24 Md€<sup>160</sup> et ont entraîné 2 Md€ d'économies annuelles pour les consommateurs, selon la DGEC. Progressivement simplifié autour de

<sup>160</sup> Depuis 2011, les principales actions portent sur l'installation d'un million de chaudières individuelles, le remplacement de chaudières collectives pour 400 000 appartements, l'installation de 480 000 appareils de chauffage à bois, de 116 000 pompes à chaleur, de 45 millions de m<sup>2</sup> d'isolant, de plus de trois millions de fenêtres à vitrage isolant ou encore 250 000 luminaires d'éclairage public rénovés.

quelques principes clés<sup>161</sup>, comme l'avait souhaité la Cour, le dispositif a aujourd'hui gagné en maturité. Les résultats du début de la 3<sup>ème</sup> période sont, par ailleurs, encourageants par rapport à l'objectif affiché, qui sera vraisemblablement atteint avec plusieurs mois d'avance.

La gouvernance du dispositif a, par ailleurs, été progressivement adaptée conformément aux recommandations de la Cour. Un « comité de pilotage des CEE » a ainsi été créé, sous l'autorité de la DGEC, comme instance de concertation, à la fois permanente et ouverte à l'ensemble des parties prenantes<sup>162</sup>. Réuni à un rythme semestriel, le comité de pilotage sert essentiellement de lieu d'échanges et d'information sur le dispositif et ses évolutions.

## 2 - Un dispositif qui se généralise en Europe

La directive européenne « efficacité énergétique »<sup>163</sup> a établi « un cadre commun de mesures pour la promotion de l'efficacité énergétique dans l'Union ». Elle a notamment prévu un objectif de réduction de 1,5 % par an de l'ensemble des ventes d'énergie, hors transport. Pour y parvenir, les États membres ont dû mettre en place un mécanisme d'obligations et/ou de mesures alternatives, chacun restant libre de sa stratégie<sup>164</sup>.

En 2013, sept pays européens avaient ainsi un système d'obligations ; en 2015, ils sont 16, représentant 58 % de la consommation énergétique de l'Union européenne. Un premier retour d'expérience, issu du projet européen ENSPOL<sup>165</sup>, souligne deux enseignements principaux :

- l'affirmation progressive des dispositifs d'obligation d'économies d'énergie, qui s'inscrivent progressivement et durablement au cœur des politiques d'efficacité énergétique ;

---

<sup>161</sup> Actualisation du forfait des fiches, modèle unique d'attestation sur l'honneur, mise en cohérence avec les directives européennes, mode déclaratif.

<sup>162</sup> Administrations, représentants des obligés et des éligibles, ATEE, associations.

<sup>163</sup> Directive du 25 octobre 2012 sur l'efficacité énergétique (Journal officiel de l'Union européenne du 14 novembre 2012).

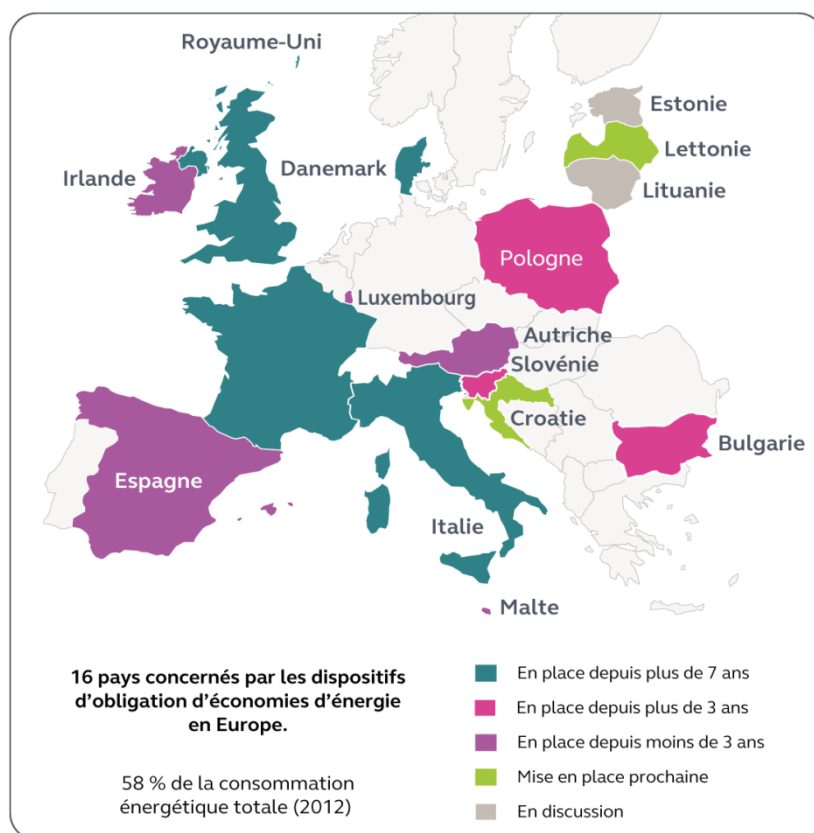
<sup>164</sup> Si la directive impose des économies d'énergie, cela peut être effectué par un mécanisme d'obligation (type CEE) ou par des mesures alternatives, comme c'est le choix de l'Allemagne ou de la Finlande (taxes, accords volontaires, etc.).

<sup>165</sup> ENSPOL (*Energy saving policies and energy efficiency*) est un projet financé par l'Union européenne sur l'efficacité énergétique dans les États membres.



- une approche essentiellement pragmatique, adaptée à chaque contexte national : il n'y a ainsi à ce jour pas deux systèmes identiques et les différences restent significatives<sup>166</sup>.

### Carte n° 1 : les obligations énergétiques en Europe



Source : Cour des comptes d'après données ATEE et white certificate club, club créé par ATEE en 2006 pour instituer un espace de rencontre et de décision pour les auteurs concernés par le dispositif de CEE

<sup>166</sup> Définition ou non de sous-cibles (ménages, publics précaires, etc.), définition ou non d'actions standardisées, mise en œuvre ou non d'un contrôle sur site, priorisation des secteurs d'intervention, etc.

Le dispositif des CEE a ainsi connu une nouvelle phase de développement liée à la directive européenne, qui a également favorisé une convergence progressive des différents dispositifs.

## II - Une efficacité progressivement améliorée

### A - Un dispositif qui a su évoluer

#### 1 - Une révision périodique des fiches d'opérations standardisées

Trois types d'actions génèrent des certificats : la réalisation d'opérations standardisées, dont la liste est fixée par arrêté<sup>167</sup>, d'opérations spécifiques ou le financement de programmes correspondant à des actions organisées de maîtrise de l'énergie (information, formation, innovation, lutte contre la précarité énergétique).

Les opérations standardisées représentant près de 90 % des CEE délivrés. À la suite de la recommandation de la Cour de « procéder à la révision triennale des fiches et des calculs qu'elles contiennent », un important travail de mise à jour a été effectué, sur la base d'une mise en conformité avec la directive du 25 octobre 2012, en liaison avec l'ensemble des parties prenantes impliquées<sup>168</sup>. Ce travail, essentiel, devrait se terminer début 2016, mais il couvre d'ores et déjà plus de 95 % du volume des CEE délivrés en 2<sup>ème</sup> période.

Il aura donné lieu à une actualisation de l'évaluation des gains énergétiques, notamment des estimations forfaitaires, attachés à de nombreuses opérations. Mises à part certaines hausses ponctuelles, la révision a généralement entraîné une diminution du nombre de CEE obtenus par opération<sup>169</sup>. La révision des fiches se traduit ainsi, pour les obligés, par des gains par opération généralement moindres que ceux retenus au cours de la 2<sup>ème</sup> période.

<sup>167</sup> Avec un forfait d'économies d'énergie défini pour chaque opération standardisée.

<sup>168</sup> Dix groupes de travail et 150 experts ont été réunis sous l'autorité de l'ATEE.

<sup>169</sup> Le principal facteur de révision à la baisse vient du changement de référence pour mesurer les économies : c'est désormais, sauf exceptions, le niveau moyen de performance du marché, et non plus le niveau de performance du parc installé. Certaines bonifications ont également été révisées à la baisse.

Cette révision des fiches devra être effectuée régulièrement, afin d'actualiser les données de référence et les bases de calcul des économies d'énergie estimées.

## 2 - Une simplification autour du principe déclaratif

La complexité de mise en œuvre du dispositif avait alourdi sa gestion, et suscité des critiques récurrentes. Début 2015, la valeur du stock de CEE en attente de traitement représentait ainsi plus d'un quart de la valeur totale des CEE déposés au pôle national des certificats d'économies d'énergie, et les retards dépassaient pour certains dossiers près d'un an et demi.

Le relèvement du seuil minimal<sup>170</sup> et le passage au mode déclaratif pour présenter une demande de CEE dans le cadre d'une opération standardisée font ainsi partie des nouvelles dispositions mises en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, dans le cadre de la 3<sup>ème</sup> période. Cette démarche, mise en œuvre conformément aux recommandations de la Cour, n'est toutefois pas encore finalisée.

La demande de CEE relative à une opération spécifique<sup>171</sup> requiert quant à elle un nombre important de justificatifs, qui doivent être conservés pendant six ans, durée jugée souvent excessive et qui mériterait d'être réexaminée.

Le décret du 29 décembre 2010 modifié relatif aux certificats d'économies d'énergie<sup>172</sup> a, par ailleurs, prévu une possibilité de dématérialisation des demandes des CEE, qui devrait entraîner une disparition, fin 2015, de la transmission des pièces justificatives papier. Il sera toutefois nécessaire, pour la DGEC, de finaliser le développement d'une plate-forme informatique dans cette perspective.

Des mesures de standardisation des documents contribuent également à une simplification du dispositif, comme l'élaboration de tableaux récapitulatifs des opérations d'économies d'énergie, ou d'un modèle d'attestation sur l'honneur pour les opérations standardisées.

---

<sup>170</sup> Seuil de 50 GWhc pour une demande sur des opérations standardisées (contre 20 auparavant) et de 20 GWhc dans les autres cas. Une dérogation ponctuelle reste par ailleurs possible en cas de volume inférieur (article 7 du décret du 29 décembre 2010).

<sup>171</sup> Seulement 4 % des CEE de la 2<sup>ème</sup> période toutefois.

<sup>172</sup> L'article 6 du décret dispose que : « La demande peut être adressée par voie électronique, dans les conditions fixées par un arrêté du ministre chargé de l'énergie ».

D'autres exemples illustrent toutefois ponctuellement la persistance de la complexité dans la gestion du système<sup>173</sup>.

Si les actions réalisées dans le cadre de la 3<sup>ème</sup> période s'inscrivent ainsi dans une volonté de dématérialisation et simplification, ce chantier doit, en tout état de cause, s'inscrire dans la durée.

### 3 - Une optimisation des programmes FEEBAT et Habiter mieux

Dans son rapport de 2013, la Cour demandait de « renforcer la professionnalisation du secteur du bâtiment » et une optimisation du programme « Habiter mieux ».

La professionnalisation du secteur du bâtiment passait notamment par la formation, objet du programme de formation aux économies d'énergie des entreprises et artisans du bâtiment (FEEBAT) existant depuis 2010, qui associe l'ATEE, l'ADEME, les professionnels du bâtiment et EDF. La signature, en avril 2014, d'une convention quadriennale entre l'État, l'ADEME, EDF et les organismes professionnels du secteur s'inscrit dans cette perspective. Cette convention pérennise le financement partiel des actions de formation permettant la labellisation « reconnus garants de l'environnement » (RGE) de 75 000 artisans et salariés fin mai 2015. Dans le cadre de l'éco-conditionnalité, seuls les professionnels titulaires du label sont désormais habilités à accomplir des opérations donnant droit à l'obtention de CEE dans le domaine des aides à la rénovation énergétiques.

Le programme « Habiter mieux », qui a permis de rénover 50 000 logements en 2014, a été simplifié pour être plus efficient. Un nouveau processus plus rapide de récupération, d'enregistrement et de répartition des CEE entre les collectivités locales participantes<sup>174</sup> a ainsi été progressivement mis en œuvre. L'Anah, qui gère le programme avec la DGEC, a également mis en place depuis 2014 une forfaitisation des

---

<sup>173</sup> Par exemple, lorsque des opérations groupées n'ont pas prévu la possibilité d'une attestation unique, il faut un formulaire par opération. Si un bailleur social installe une chaudière dans une centaine de logements, il doit rédiger autant de déclarations.

<sup>174</sup> Les obligés finançant le programme « Habiter mieux » doivent, en effet, rétrocéder gratuitement aux collectivités locales participantes au programme 25 % des CEE obtenus dans chacun des départements pour lesquels ils sont référents, mais sans que les textes ne prévoient jusque-là de règles de répartition.

KWh affectés par opération qu'elle finance, permettant d'accélérer les procédures.

## **B - Un meilleur ciblage**

« Préserver la santé humaine » et « garantir la cohésion sociale et territoriale en assurant l'accès de tous à l'énergie » faisaient partie des objectifs initiaux de la loi. Dans son rapport de 2013, la Cour avait ainsi recommandé un meilleur ciblage du dispositif. Deux grands axes ont été mis en place dans cette perspective : une nouvelle obligation en matière de précarité énergétique et l'expérimentation de passeports énergétiques.

### **1 - Une nouvelle obligation pour prendre en compte la précarité énergétique**

Le principe d'une obligation distincte et spécifique en matière de précarité énergétique a été affirmé par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour une croissance verte<sup>175</sup>, qui s'applique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Une nouvelle obligation de 150 TWh vient ainsi s'ajouter aux objectifs d'économies d'énergie prévus pour la 3<sup>ème</sup> période au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique<sup>176</sup>, sur la base d'un plafond de revenus aligné sur celui des « ménages modestes » de l'Anah. Une bonification serait également prévue pour valoriser les actions réalisées auprès des ménages « très modestes », lesquels représentent environ 25 % de la population.

### **2 - L'expérimentation des passeports énergétiques**

Dans son rapport de 2013, la Cour soutenait « l'expérimentation des passeports énergétiques ». Il s'agit d'un audit pris en charge par un

---

<sup>175</sup> L'article 30 de la loi insère un nouvel article L. 221-1-1 au code de l'énergie qui dispose que : « Les personnes mentionnées à l'article L. 221-1 sont également soumises à des obligations d'économie d'énergie spécifiques à réaliser au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique. »

<sup>176</sup> Selon l'Observatoire de la précarité énergétique dans son rapport d'octobre 2014, 5,1 millions de ménages sont en situation de précarité énergétique en France.

énergéticien, préalable à des travaux de rénovation effectués par des professionnels, éventuellement par étapes. Initialement conçu par EDF et ENGIE (ex-GDF Suez) comme une alternative aux CEE, ce système doit permettre de mieux cibler les logements, notamment les plus « énergivores », et d'accompagner les ménages dans l'engagement de travaux importants et coûteux. Pour la Cour, ces « passeports énergétiques » devaient intégrer le dispositif CEE, afin d'éviter le risque de sa déstabilisation.

Plusieurs initiatives ont été développées dans cette perspective. Expérimentées initialement chez les concepteurs du passeport énergétique (EDF et ENGIE), elles se sont rapidement développées, en liaison avec les collectivités territoriales, soit directement<sup>177</sup>, soit sous forme de « tiers financement pour la rénovation énergétique » par l'intermédiaire de sociétés d'économie mixte<sup>178</sup>.

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour une croissance verte prévoit, enfin, un carnet numérique de suivi et d'entretien du logement, qui devrait contenir l'« ensemble des informations utiles à la bonne utilisation, à l'entretien et à l'amélioration progressive de la performance énergétique du logement ». Obligatoire dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour les constructions neuves, il deviendra systématique pour tous les logements faisant l'objet de mutations à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025.

L'analyse générale du dispositif des CEE montre ainsi globalement une évolution sensible au cours des différentes périodes ainsi qu'une prise en compte des recommandations de la Cour des comptes, qui pourrait cependant être plus complète.

### **III - Une évaluation et des contrôles à renforcer**

La Cour avait souligné dès 2013 que les certificats d'économies d'énergie, au même titre que toute politique publique, se devaient d'être périodiquement évalués et contrôlés.

---

<sup>177</sup> « Passeport rénovation » au sein de la Communauté urbaine d'Arras par exemple.

<sup>178</sup> C'était notamment le cas des régions Rhône-Alpes, Île-de-France, Picardie, Poitou-Charentes, Nord – Pas-de-Calais, Alsace, du département de la Drôme, ou de villes comme Brest et Saint-Brieuc, pour citer les principaux exemples.

## A - Évaluer périodiquement

### 1 - Le développement des contrôles *a posteriori*

L'engagement d'une politique de contrôles *a posteriori* n'a réellement débuté qu'avec le décret sur les contrôles et les sanctions du 6 janvier 2012<sup>179</sup>. De plus, l'encombrement des services du pôle national des certificats d'économies d'énergie, entièrement consacrés au traitement administratif des demandes relatives aux CEE, a ralenti le démarrage des contrôles *a posteriori*, tardivement développés à compter de novembre 2013. Ils restent quantitativement insuffisants (808 contrôles en 2014, représentant 365 GWh), mais les résultats actuels sont plutôt positifs, avec un taux de non-conformité de 0,9 % sur l'échantillon.

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour une croissance verte prévoit également un ensemble de sanctions proportionnelles à la gravité des manquements constatés. Ce dispositif, qui s'inscrit dans la logique d'un meilleur contrôle, n'a pas encore été mis en application.

Pourtant, les contrôles *a posteriori* sont d'autant plus indispensables que les CEE évoluent vers un mode déclaratif. Un système de contrôles *a posteriori*, construit sur un échantillonnage adapté aux risques estimés et des sélections ciblées d'opérations complémentaires, doit constituer un objectif à court terme.

### 2 - Des études parcellaires et incomplètes

Les CEE ont fait l'objet d'études peu nombreuses, parcellaires et centrées sur des aspects partiels. Une évaluation quantitative menée sur la 2<sup>ème</sup> période par l'ADEME<sup>180</sup> auprès de 4 000 particuliers a ainsi fourni quelques constats majeurs :

- le caractère réellement incitatif de la « prime » CEE dans la décision des ménages de faire réaliser des travaux<sup>181</sup> ;

---

<sup>179</sup> Décret du 6 janvier 2012 relatif aux contrôles et aux sanctions applicables dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie.

<sup>180</sup> Évaluation qualitative du dispositif des CEE, ADEME, avril 2013.

<sup>181</sup> Rôle avéré pour 75 % des ménages.

- la valeur ajoutée des CEE par rapport aux autres aides publiques<sup>182</sup> ;
- la réalité des économies d'énergie réalisées<sup>183</sup>.

Cette première enquête valide ainsi, dans son registre, l'effet qualitatif et quantitatif des CEE.

D'autres études ont été conduites, sur un échantillon limité comme l'enquête de l'Anah en 2014 sur le programme « Habiter mieux » sous forme d'enquêtes téléphoniques auprès de 1 206 propriétaires occupants, ou encore l'évaluation du programme « Toits d'abord » portant sur la consommation et la facture énergétique d'un échantillon de 50 ménages.

Trois inspections générales<sup>184</sup> ont, par ailleurs, réalisé une mission conjointe en juillet 2014 sur les certificats d'économies d'énergie. Si la mission considère que « le dispositif des CEE présente des avantages décisifs » par rapport aux autres dispositifs, elle souligne néanmoins que les économies d'énergie sont sans doute moindres qu'initialement anticipées et qu'un meilleur ciblage est indispensable, confirmant ainsi les principales recommandations de la Cour. Elle insiste également sur la nécessité de « renforcer significativement l'évaluation de l'efficacité de ces outils au vu des enjeux environnementaux et budgétaires ».

Il reste donc indispensable, à plus 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. L'ATEE a, notamment, proposé de créer et d'animer un groupe de réflexion sur l'évaluation des politiques publiques promouvant l'efficacité énergétique. L'ADEME ou le Conseil général de l'environnement et du développement durable pourraient également s'y impliquer.

Une telle évaluation sera en tout état de cause complexe. Le coût potentiellement élevé de cette évaluation pourrait être atténué par sa concentration sur les fiches d'opérations les plus fréquemment mobilisées.

---

<sup>182</sup> Pour plus de la moitié des travaux, les CEE constituent la seule aide reçue.

<sup>183</sup> 95 % des ménages pensent ainsi avoir réduit leurs dépenses d'énergie.

<sup>184</sup> Rapports n° 9574-01 du conseil général de l'environnement et du développement durable, n° 2014-M-026-02 de l'inspection générale des finances et n° 2014/03/CGE/SG du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, décembre 2014, 124 p., disponible sur [www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr)



## **B - Maîtriser des risques financiers et des dérives potentielles**

Au-delà de son indispensable évaluation, il reste tout aussi important de maîtriser les risques résiduels auxquels sont exposés les CEE.

### **1 - La renégociation de la délégation de service public du gestionnaire du registre Emmy**

La Cour avait recommandé, en 2013, de « renégocier les conditions de la délégation de service public du gestionnaire du registre Emmy ». Le registre Emmy, dont la tenue a été concédée à la société Locasystem International jusqu'au 31 décembre 2017, est destiné à tenir la comptabilité des certificats obtenus, acquis ou restitués à l'État. Conformément à l'article 2 du décret du 23 mai 2006 relatif à la mise en place et à la tenue du registre national des certificats d'économies d'énergie, le prestataire retenu est rémunéré à la fois pour l'ouverture d'un compte et pour l'enregistrement des certificats en fonction du nombre de KWh et d'un prix unitaire déterminé par arrêté ministériel.

Depuis fin 2011, ce prix est passé de 11 € par million de KWh pour l'exercice 2012 à 4,15 € par million de KWh pour l'ensemble de la 3<sup>ème</sup> période, soit une baisse de 62 %.

Malgré cette diminution unitaire, la croissance des volumes d'échange induit une hausse de la rémunération du prestataire et une sauvegarde de sa marge. Dans le cadre d'une renégociation de la délégation de service public, voire de la passation d'un nouvel appel d'offres, un plafonnement de la rémunération pourrait ainsi être étudié.

### **2 - Une sécurisation des transactions sur le registre Emmy à assurer**

Les CEE obtenus dans le cadre d'un achat, sur un marché de gré à gré, sont très minoritaires<sup>185</sup> (moins de 10 % en moyenne). Toutefois, certaines insuffisances ont été relevées dans le fonctionnement de ce marché et méritent d'être mieux prises en compte.

---

<sup>185</sup> 12 577 GWh cumac au 1<sup>er</sup> semestre 2015.

Le registre Emmy permet aujourd'hui d'enregistrer les transactions portant sur les CEE, transactions effectuées de gré à gré, suivant un prix déterminé entre les deux parties. Toutefois, malgré l'obligation de déclarer le prix moyen de vente des certificats<sup>186</sup>, ce marché reste peu transparent, comme le constatait déjà la Cour dès 2013.

Même si les enjeux financiers restent limités, les anomalies persistent et nécessitent impérativement une maîtrise des risques adaptée, d'autant plus que les volumes traités pourraient s'accroître avec l'augmentation des objectifs de la 3<sup>ème</sup> période et le nouveau dispositif spécifique relatif à la précarité énergétique issu de la loi du 17 août 2015 précitée. Cela passe en particulier par la création d'une place de marché réservée à l'échange des CEE, séparée du registre national aux fonctions d'enregistrement et prévoyant notamment un carnet d'ordre, la transparence des prix et volumes recherchés et des transactions effectivement réalisées. Un tel marché contribuerait à la fiabilisation et la transparence du dispositif, comme le préconisait la Cour en 2013.

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*Dix ans après le lancement des CEE et deux ans après son enquête, la Cour constate que le dispositif a progressivement gagné en maturité.*

*La plupart des recommandations émises, globalement partagées par les différentes parties prenantes, ont été progressivement mises en œuvre, à deux exceptions près, relatives à la systématisation des études a posteriori ainsi qu'à la sécurisation des transactions.*

*Aujourd'hui, les agents économiques et professionnels intéressés ont pleinement adopté le dispositif, qui reste relativement méconnu du grand public. Le ciblage spécifique sur la lutte contre la précarité énergétique devrait lui apporter un dynamisme et une visibilité accrus.*

*Pour améliorer les CEE, la Cour réitère deux de ses précédentes recommandations non encore mises en œuvre à ce jour :*

- 1. rendre obligatoire les études a posteriori auprès des obligés, pour améliorer les connaissances des économies réellement obtenues grâce aux opérations financées par les CEE ;*

---

<sup>186</sup> Article L. 221-11 du code de l'énergie.

- 
2. *assurer la transparence et la sécurité des transactions en séparant les fonctions d'enregistrement des certificats et la gestion des transactions.*

*Au-delà, la Cour formule trois nouvelles recommandations :*

3. *mettre en œuvre l'obligation supplémentaire « précarité énergétique » prévue par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de façon progressive ;*
  4. *poursuivre la simplification du dispositif ;*
  5. *développer les procédures de contrôles a posteriori sur les justifications d'attribution de certificats.*
-



## Réponses

Réponse de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie .....	194
Réponse du président de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) .....	197
Réponse de la directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) .....	199

### Destinataire n'ayant pas répondu

Président de l'Association technique énergie environnement (ATEE)
---

### **RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE**

*Après deux périodes d'obligations pour lesquelles les objectifs quantitatifs ont été largement atteints, le dispositif a démontré son efficacité et son efficience. Mes services veillent cependant à en améliorer continûment le fonctionnement. Le dispositif a notamment évolué avec l'entrée dans la troisième période en 2015 pour prendre en compte les retours des parties prenantes, ainsi que les recommandations formulées par la Cour des comptes dans son précédent rapport.*

*Le rapport souligne les améliorations progressives apportées au dispositif permettant un meilleur ciblage et une plus grande efficacité. Il confirme les avantages de ce dispositif, qui permet à un coût très limité pour les finances publiques une sensibilisation effective des acteurs aux enjeux de maîtrise de la demande énergétique, un effet incitatif réel, avec une souplesse d'application pour les acteurs obligés.*

*Les recommandations émises par la Cour et reprises dans le rapport appellent de ma part les commentaires suivants.*

*La recommandation n° 1 : rendre obligatoire les études a posteriori auprès des obligés, pour améliorer les connaissances des économies réellement obtenues grâce aux opérations financées par les CEE, me semble à mettre en œuvre de manière ciblée.*

*Le dispositif des CEE fait régulièrement l'objet d'études et d'évaluations (par l'ADEME, le CGEIET, la Cour des comptes), de travaux académiques (par le CIRED en 2010, EDF R&D en 2015), mais également d'analyses dans le cadre de projets européens (notamment ENSPOL).*

*Les résultats de ces enquêtes sont globalement positifs, et mettent en avant l'efficience du dispositif. Ils nourrissent les évolutions du dispositif : la quasi-totalité des recommandations émises par la Cour des comptes en 2013 ont été mises en œuvre.*

*Je partage l'objectif d'un bon suivi du dispositif et d'identifier les économies réellement générées par les opérations financées par les CEE. Ainsi mes services étudient les moyens de mettre en place des études a posteriori, en particulier pour les opérations les plus fréquentes (isolation, remplacement de chaudières).*

*Pour autant, la systématisation d'études a posteriori opération par opération serait très complexe au plan technique et statistique et particulièrement coûteuse.*

*Le bénéfice n'en serait pas évident, puisque les fiches d'opérations standardisées s'appuient sur les dires d'experts et les dernières études existantes, intégrant l'ensemble des données statistiques disponibles, et font l'objet d'un réexamen régulier.*

*La recommandation n° 2 : assurer la transparence et la sécurité des transactions en séparant la fonction d'enregistrement des certificats et la gestion des transactions nécessite à mon sens une étude plus fine avant décision de mise en œuvre.*

*Dans le cadre actuel, les transactions se font de gré à gré et il n'y a pas d'obligation pour les acteurs du dispositif d'utiliser un intermédiaire spécifique. De ce fait, l'enregistrement des transactions tel qu'il est réalisé à ce jour est indissociable de la tenue du registre.*

*Mes services n'ont pas connaissance de problème récent sur ce plan. On rappellera que la mise en place d'un marché organisé, en plus du mode de transaction actuel de gré à gré, a déjà été testée par la société Powernext en 2012, mais l'expérience n'a pas été concluante.*

*Mes services consulteront les parties prenantes afin d'identifier leurs besoins et d'évaluer si les conditions sont réunies pour qu'une place de marché soit mise en place et viable.*

*Je vous confirme par ailleurs que le gouvernement va mettre en œuvre l'obligation supplémentaire « précarité énergétique » prévue par l'article 30 de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte de façon progressive (recommandation n° 3 du rapport).*

*L'article 30 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) a créé, dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie, une nouvelle obligation d'économies d'énergie au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique.*

*Les modalités de mise en œuvre de cette obligation spécifique ont fait l'objet d'une concertation avec les acteurs. Ce travail a permis de déterminer la plupart des modalités opérationnelles dès le début de l'automne 2015, ce qui rend les obligés en mesure d'anticiper leur nouvelle obligation et d'initier des opérations leur permettant d'y répondre.*

*Cette nouvelle obligation sera mise en place dès le 1<sup>er</sup> janvier 2016, avec une obligation de 150 TWh cumac à réaliser sur la troisième période d'obligation. Cette obligation implique une montée en puissance des actions d'économies d'énergie au profit des ménages en situation de précarité énergétique dès à présent.*

*L'expérience et l'implication dans le dispositif des CEE de certains acteurs en lien avec les populations en risque de précarité énergétique (collectivités locales, bailleurs sociaux, ANAH, mais aussi associations : CLER, Fondation Abbé Pierre), devraient grandement faciliter la mise en œuvre de cette obligation.*

*Un appel à projets pour de nouveaux programmes d'accompagnement dédiés sera lancé prochainement. Ces programmes contribueront à faire émerger des partenariats entre obligés et acteurs associatifs de terrain.*

*La recommandation n° 4 : poursuivre la simplification du dispositif est déjà largement mise en œuvre.*

*Suite aux recommandations de la Cour formulées en 2013, un comité de pilotage a été mis en place pour réaliser un suivi du dispositif des CEE entre l'administration et les acteurs, notamment pour permettre d'identifier les marges de simplification et d'amélioration de l'efficacité du dispositif.*

*La simplification des dossiers de demande de CEE est ainsi mise en œuvre pour la troisième période pour toutes les opérations standardisées engagées depuis 2015 et sera généralisée pour toutes ces demandes à partir de 2016. Le demandeur ne transmet plus les pièces justificatives avec sa demande, il les archive. Enfin, le projet de dématérialisation des demandes de CEE avance, avec une mise en œuvre prévue en 2017.*

*Seules les opérations spécifiques qui font l'objet d'une analyse préalable au cas par cas nécessitent de transmettre les pièces justificatives. Ces opérations représentent à ce jour moins de 5 % du volume de CEE délivré.*

*De même le développement des procédures de contrôles a posteriori sur les justifications d'attribution des certificats, objet de la recommandation n° 5 est en cours de montée en puissance.*

*Les contrôles a posteriori dans le cadre du système déclaratif ont été lancés par le Pôle national des CEE dès la délivrance des CEE relatifs aux opérations concernées : la première demande comportant des opérations relevant de la troisième période a fait l'objet d'un dépôt fin mars 2015, d'une délivrance de CEE fin mai et d'un contrôle lancé début juin. La réalisation de contrôles est décidée sur la base d'une sélection par échantillonnage des opérations.*

*Ainsi, fin novembre 2015, sur les 9 TWhcumac délivrés depuis fin mai pour des opérations relevant de la 3ème période, 10 % ont fait l'objet*



*d'un contrôle a posteriori. Le calendrier de mise en œuvre d'un contrôle s'étalant par nature sur plusieurs mois, la majorité de ces contrôles sont en cours au 1<sup>er</sup> décembre 2015.*

*La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a complété et précisé les sanctions applicables, qui seront appliquées au cas par cas, en fonction des manquements constatés.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AGENCE DE  
L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE  
(ADEME)**

*Nous tenons en premier lieu à saluer le travail de pédagogie et de synthèse réalisé dans ce document. La Cour propose en effet au grand public une présentation claire et concise du dispositif CEE, notamment en termes d'amélioration dans le temps de cet outil phare de la politique d'efficacité énergétique française. Elle présente ensuite ses recommandations pour faire encore gagner en efficacité et en transparence ce dispositif.*

*Comme indiqué lors de notre courrier du 7 octobre dernier, l'ADEME souscrit pleinement à la plupart des analyses et propositions de la Cour des comptes, notamment en matière de simplification du dispositif CEE, de développement des contrôles a posteriori ou encore de transparence du registre national.*

*L'ADEME ne rejoint pas, par contre, l'analyse de la Cour selon laquelle le dispositif CEE serait plus incitatif que des outils plus rigides, comme la taxation ou les réglementations. Composante clé du coût de l'énergie, la taxation est au cœur du signal prix nécessaire (mais non suffisant) pour stimuler les démarches d'économies d'énergie. Les réglementations, qu'elles concernent la performance énergétique des bâtiments ou celle des équipements, sont fondamentales pour faire sortir du marché les éléments les moins efficaces et fixer à moyen terme des objectifs de performance ambitieux. Le dispositif CEE s'appuie sur ce signal prix et ces minimums de performance pour ne promouvoir que les meilleures pratiques et technologies disponibles. Il présente pour ce faire de nombreux atouts en termes de coût pour les dépenses publiques et de flexibilité pour les obligés. Mais il ne pourrait en aucun cas entièrement*

*s'y substituer (et inversement), et l'incitativité de ces politiques ne peut donc être envisagée qu'en synergie et non en opposition.*

*L'ADEME tient par ailleurs à vous faire connaître plusieurs observations de fond relatives au contenu de cette insertion :*

- *l'ADEME se félicite de la mise en place d'une obligation CEE dédiée à la lutte contre la précarité énergétique, obligation qu'elle appelait de ses vœux. L'Agence se positionne par ailleurs en faveur d'un ciblage fort de cette obligation vers les ménages les plus modestes et en situation avérée de précarité énergétique, du fait de leur facture énergétique ou de la faible performance énergétique de leur logement, au-delà d'une seule approche par les revenus. C'est ce ciblage précis qui permettra à terme de faire sortir durablement de la précarité énergétique un nombre significatif de ménages. L'ADEME espère par ailleurs que les programmes d'accompagnement qui seront mis en œuvre dans le cadre de cette obligation précarité énergétique permettront une meilleure connaissance et compréhension du phénomène, à l'échelle locale et nationale. Elle appelle de ses vœux une gouvernance partagée et un suivi rigoureux de ces futurs programmes ;*
- *l'ADEME rappelle sa mobilisation permanente depuis le lancement du dispositif pour que des évaluations a posteriori de l'impact du dispositif CEE soient réalisées. Ces éléments sont fondamentaux pour quantifier et améliorer l'efficacité du dispositif et atteindre les objectifs de réductions des consommations énergétiques de long terme que la France s'est fixée. L'ADEME se positionne depuis plusieurs années et continuera à se positionner pour piloter ce type d'évaluation, en coopération avec les parties prenantes volontaires et en toute transparence vis-à-vis de l'ensemble des acteurs ;*
- *à la lumière des expériences des pays également précurseurs en matière d'obligation d'économies d'énergie (Italie, Royaume-Uni, Danemark), et sans remettre en cause le fonctionnement et l'intérêt du catalogue d'opérations standardisées, l'ADEME préconise de mettre progressivement en place des contrôles sur site sur des échantillons représentatifs, permettant de s'assurer de la qualité des opérations réalisées et de l'importance des économies d'énergie obtenues. À ce titre, l'expérience d'EDF en Outre-mer pour contrôler et faire monter en qualité les opérations « chauffe-eau solaire » et « isolation » financées dans le cadre des opérations standardisées du dispositif CEE, est particulièrement intéressante. La charge de ces contrôles pourrait être conjointement portée par la puissance publique et les obligés, selon des répartitions à définir, à*

---

*l'image de ce qui est d'ores et déjà en place dans d'autres pays européens. Enfin, l'ADEME espère voir se développer davantage les opérations spécifiques, lesquelles contribuent tant à des projets d'économies d'énergie conséquents qu'à stimuler les innovations techniques et organisationnelles, et travaille actuellement à la refonte du guide ADEME-ATEE qui leur est dédié. L'Agence estime que ces opérations gagneraient à être à l'avenir valorisées sur la base de campagnes de mesures ex-post et non plus sur des gains théoriques, dans une logique de qualité et de mobilisation des bénéficiaires dans le suivi de leurs consommations énergétiques.*

---

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'AGENCE  
NATIONALE DE L'HABITAT (ANAH)**

*Ce document a fait l'objet d'une lecture attentive et n'appelle pas de remarques de notre part.*

---