Le dispositif des certificats d'économie d'énergie (CEE)

Dans un souci d'efficacité énergétique, le dispositif des CEE a été créé en 2005 (et opérationnel depuis 2006) par la Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (Loi POPE).

Par la mise en place de ce dispositif, et tout en garantissant la liberté de moyens, l'État français a attribué une obligation d'économies d'énergie aux vendeurs d'énergie (les « obligés ») sur une période donnée, ainsi qu'aux personnes morales qui mettent à la consommation des carburants automobiles. Cette obligation est fonction des volumes de vente, dont les seuils sont définis par décret en Conseil d'État.

Il s'agit donc d'inciter financièrement les fournisseurs d'énergie à promouvoir l'efficacité énergétique auprès de leurs clients, qui sont l'administration publique, les ménages, les entreprises et les collectivités territoriales.

Dès l'adoption des CEE, un objectif de réduction pluriannuel en termes de réalisations d'économies d'énergie a été clairement établi, avec l'équivalence 1 CEE = 1 kWh cumulé et actualisé (cumac).

Avec cet objectif, le dispositif des CEE a connu plusieurs évolutions :

- la période transitoire 2006-2010 ;
- la 1re période effective 2011-2014 ;
- la troisième période 2015-2017 ;
- la prévision 2018-2020.

À l'issue de chaque période considérée, les vendeurs d'énergie et les consommateurs de carburant doivent, individuellement ou collectivement, justifier de l'accomplissement de leurs obligations en produisant des certificats d'économies d'énergie obtenus ou acquis dans les conditions prévues par la Loi POPE.

Parallèlement à ces évolutions, le gouvernement a mis en œuvre, à travers l'article 8 de la Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 relative au programme d'investissements d'avenir, un montant de 500 M€ dédié à la rénovation thermique de logements privés énergivores des propriétaires occupants aux revenus les plus modestes. La gestion de ce montant a été confiée à l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH).

Afin de mieux contrôler cet établissement, il est important d'évaluer quel a été l'impact du dispositif CEE sur la politique publique de soutien à l'énergie, notamment budgétaire. Pour cela, il est primordial de comprendre le dispositif des CEE (partie I) et les relations entre ce dispositif et l'ANAH (partie II).

Encadré 1 : l'Association Technique Énergie Environnement (ATEE)

> L'ATEE est une association de 2 200 adhérents qui 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 de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie (MEDDE).

I. Le dispositif des certificats d'économie d'énergie

Même si, à travers le dispositif des CEE, les pouvoirs publics français ont présenté l'obligation triennale d'économie d'énergie comme un mécanisme de réduction de la consommation d'énergie (A), cela a-t-il été efficace ? Et quels sont les moyens de contrôle mis en œuvre ? (B).

A) Mécanisme de réduction de la consommation d'énergie par les CEE

Le rapport du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable sur le dispositif des CEE précise que :

> *« Les CEE sont attribués, sous certaines conditions, par les services du ministère chargé de l'énergie, aux acteurs éligibles réalisant des opérations d'économies d'énergie. Les obligés ont également la possibilité d'acheter des CEE auprès des éligibles ayant mené des actions d'économies d'énergie. »*

Encadré 2 : Mode d'attribution des CEE

Le mode d'attribution des CEE le plus fréquent est celui des opérations standardisées. Elles regroupent, par secteur et dans un catalogue défini par arrêté, les opérations d'économies d'énergie les plus fréquemment utilisées (bonnes pratiques et meilleures techniques disponibles). La liste complète est définie par l'Arrêté du 2 mars 2017 modifiant l'arrêté du 22 décembre 2014 définissant les opérations standardisées d'économies d'énergie.

Elles permettent de simplifier le dispositif des CEE et de réduire les coûts. Elles répondent à des critères précis de délivrance définis par des groupes d'experts pilotés par l'ATEE et auxquels participe l'ADEME, puis sont validées par la DGEC. Les économies d'énergie comptabilisées sont fixées de manière forfaitaire par rapport à une situation de référence. Les CEE peuvent aussi s'attribuer par les opérations spécifiques et les programmes.

Des fiches d'opérations standardisées, définies par arrêtés, sont élaborées pour faciliter le montage d'actions d'économies d'énergie. Elles définissent les montants forfaitaires d'économies d'énergie en kWh cumac. Par définition, 1 CEE équivaut à 1 kWh cumac d'énergie finale, et 100 TWh cumac équivalent à la consommation énergétique résidentielle d'un million de Français pendant 15 ans.

Les certificats délivrés sont exclusivement matérialisés par leur inscription sur un compte individuel ouvert dans un registre national des certificats d'économies d'énergie, dont la tenue peut être déléguée à une personne morale. Le registre, accessible en ligne, enregistre l'ensemble des transactions (ventes et achats) de certificats et fournit une information publique régulière sur le prix moyen d'échange des certificats.

Au final, un véritable marché d'échange des CEE, comparable au marché du carbone, se crée entre les éligibles et les obligés. La valeur d'échange des CEE varie entre 0 € et 2 centimes d'euro par kWh cumac, soit le montant de la pénalité libératoire. En fin de période, les vendeurs d'énergie obligés doivent justifier de l'accomplissement de leurs obligations par la détention d'un montant de certificats équivalent à ces obligations.

Encadré 3 : Le registre Emmy et le marché de gré à gré

C'est le registre EMMY qui assure l'enregistrement de tous les mouvements d'échanges de CEE entre les acteurs (obligés, éligibles, etc.) du dispositif. Il permet la gestion des CEE accordés à chaque obligé après validation des dossiers par le Pôle National des Certificats d'Économies d'Énergie (PNCEE). C'est un « marché » d'échanges de CEE qui ne présente ni carnet d'ordres, ni affichage obligatoire des prix d'offre et de demande. Les transactions s'y déroulent donc de gré à gré : elles sont convenues directement entre les deux parties, puis inscrites au registre.

Encadré 4 : Locasystem International

Locasystem International est une société spécialisée dans la location de matériel informatique et bureautique, fondée en 1981 par son PDG Jacques Mauguin. Depuis 2001, elle est cotée sur le marché libre d'Euronext Paris. Son activité s'organise autour de trois pôles : location de matériel, vente de matériel et prestations de services.

> Dans la gestion du registre Emmy, la rémunération de Locasystem est assurée par des frais de tenue de compte à la charge des titulaires de compte, dont le montant est fixé par l'arrêté du ministre chargé de l'énergie : 106 € HT pour l'ouverture d'un compte, et 4,15 € HT par million de kWh cumac. Le taux de TVA applicable est de 20 %.

B) Efficacité et contrôle du dispositif des certificats d'économie d'énergie

Il est possible d'évaluer l'efficacité du dispositif des CEE conformément aux dispositions de la Directive 2012/27/UE qui, dans son article 3, stipule que :

> *« Chaque État membre fixe un objectif indicatif national d'efficacité énergétique, fondé soit sur la consommation d'énergie primaire ou finale, soit sur les économies d'énergie primaire ou finale, soit sur l'intensité énergétique. Les États membres notifient ces objectifs à la Commission. »*

Pour cela, nous pouvons comparer les objectifs nationaux fixés et les objectifs réalisés (voir tableau ci-dessous).

Période	Objectif d'économie fixé	Réalisé
2006-2010	54 TWh cumac	65,2 TWh cumac
2011-2014	460 TWh cumac	514 TWh cumac
2015-2017	850 TWh cumac	ND
2018-2020	1 600 TWh cumac	ND

Source : www.ecologique-solidaire.gouv.fr

Le résultat pour la période 2015-2017 n'est pas encore disponible, mais tout porte à croire qu'avec le retour d'expérience il sera largement atteint. Pour la période 2018-2020, le Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer a entrepris un travail de concertation avec les différents acteurs afin de fixer les objectifs.

À la lecture de ce tableau, il faut reconnaître que globalement le dispositif des CEE a été très efficace sur les deux premières périodes. Les économies réalisées sont l'équivalent de la consommation d'énergie d'une ville de 1,4 million d'habitants. D'ailleurs, toutes les évaluations publiques indépendantes ont confirmé cette tendance, notamment :

- pour la Cour des Comptes, les CEE ont un impact qui s'est progressivement accru au fur et à mesure que les obligations supportées par les vendeurs d'énergie ont été renforcées ;
- pour la Commission Européenne, les CEE étaient un outil majeur dans la transition énergétique, mobilisant peu de ressources publiques et plus efficaces que d'autres politiques publiques de soutien à l'énergie.

En ce qui concerne le contrôle du dispositif CEE, la Directive européenne laisse la liberté aux États membres. L'article 7, alinéa 6, stipule que :

> *« […] les États membres mettent en place des systèmes de mesure, de contrôle et de vérification assurant la vérification d'au moins une proportion statistiquement significative et représentative des mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique instaurées par les parties obligées. Cette mesure, ce contrôle et cette vérification sont effectués indépendamment des parties obligées. »*

C'est pourquoi, en France, le gouvernement a décidé que les déclarations soient certifiées par un expert-comptable, un commissaire aux comptes ou, pour les régies, par leur comptable public. Des contrôles sont effectués en amont par le PNCEE afin de vérifier l'éligibilité des opérations donnant lieu à la délivrance de CEE. En cas de manquements, des sanctions peuvent être prononcées.

Mais dans les faits, nous devons aussi chercher à comprendre si le dispositif des CEE, malgré son efficacité, est économiquement soutenable et a eu un impact sur certaines politiques publiques comme celle de l'Agence Nationale de l'Habitat.

II. Les relations entre le dispositif des CEE et l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH)

Il convient de comprendre les systèmes et procédures mis en place pour collecter et gérer les ressources au profit du dispositif des CEE, verser l'aide aux bénéficiaires (A), et d'évaluer les effets de ce dispositif en matière budgétaire sur le fonctionnement d'autres acteurs comme l'ANAH (B).

Encadré 5 : Obligés, non-obligés, éligibles

L'article 14 de la Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 définit les obligés comme les personnes morales qui mettent à la consommation des carburants automobiles et dont les ventes annuelles dépassent un seuil défini par décret en Conseil d'État ; et les personnes qui vendent de l'électricité, du gaz, du fioul domestique, de la chaleur ou du froid aux consommateurs finals au-delà d'un seuil défini par décret. La liste des obligés est fixée par arrêté et actualisée selon une période prédéfinie.

Les non-obligés sont les acteurs qui ne sont pas tenus de réaliser des économies d'énergie ; ils peuvent revendre leurs certificats sur simple demande, après justification de leurs actions. Les éligibles sont des acteurs qui, sans être obligés, peuvent se faire délivrer des certificats : les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux et l'ANAH.

A) Le modèle économique du dispositif des CEE

L'absence d'unicité des modèles rend difficile la présentation du modèle économique des CEE. Il y a d'un côté le modèle d'EDF, basé sur les coûts unitaires, et de l'autre les modèles concurrents fondés sur la distribution de primes. À ce jour, il n'existe pas d'étude fiable pour départager les deux modèles.

Dans l'un et l'autre cas, sur le plan économique, force est de reconnaître que le dispositif des CEE est très avantageux pour les ménages et les entreprises, et son coût est très limité pour l'État puisqu'il est financé directement par les obligés.

Pour les ménages

Chaque ménage français consacre en moyenne 2 980 € par an, soit 8,9 % de son budget, à ses achats d'énergie. La maîtrise des dépenses d'énergie est donc un enjeu essentiel. Dans le cadre du programme « Habiter mieux », une aide collective est attribuée au syndicat de copropriétaires pour les travaux permettant un gain énergétique de 35 % minimum. En plus du dispositif classique, l'État a introduit depuis le 1er janvier 2016 un volet supplémentaire : la prime « précarité énergétique », destinée à la rénovation de logements de ménages en situation de précarité.

Pour les entreprises

De nombreux travaux ouvrent droit aux CEE dans les bâtiments résidentiels et tertiaires (isolation, chauffage, ventilation, éclairage…), dans l'industrie (moteurs, variateurs de vitesse, récupérateurs de chaleur, régulateurs…), ainsi que dans l'agriculture, les réseaux de froid et de chaleur, et les transports.

Pour l'État

Son coût est très faible pour les finances publiques, la seule charge directe étant le coût administratif du Pôle National des CEE, au sein de la Direction Générale de l'Énergie et du Climat (DGEC). Même rapporté au prix de l'énergie, le coût des CEE reste faible et se situe entre 0,5 % et 1 % des tarifs de l'électricité et du gaz. Seul bémol : la part des coûts administratifs de gestion des dossiers, de l'ordre de 20 % du coût unitaire, soit une soixantaine de millions d'euros par an, doit être réduite. Enfin, l'impact des CEE sur les prix de vente, en particulier les tarifs réglementés de l'électricité, n'est pas encore connu.

B) L'impact du dispositif des CEE sur le budget de l'ANAH

Outre les obligés, le dispositif des CEE est ouvert à d'autres acteurs comme l'ANAH, 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.

Le produit de ces ventes représente 41,7 M€ en 2015 et 55,7 M€ en 2016, soit à peine 12 % des recettes de l'ANAH. Pour améliorer ces recettes, l'ANAH a entrepris plusieurs démarches, dont la signature d'une convention tripartite « Programme d'accompagnement des copropriétés préparant une décision de rénovation énergétique » avec EDF et l'ADEME, qui pourrait rapporter 40,4 M€ à l'horizon 2019.

L'ANAH devrait signer ce genre de convention avec d'autres « obligés » pour améliorer ses recettes car, même à 96,1 M€, le niveau reste faible par rapport aux potentialités. Il serait donc préférable de prendre des mesures incitant d'autres acteurs du secteur de l'énergie à conventionner avec cette structure — de la défiscalisation des montants versés par l'obligé au déplafonnement des CEE.

Il faut aussi fixer les objectifs à atteindre par l'ANAH en termes de CEE. D'ailleurs, la Loi de Finances Initiale 2017 (programme 174 de la mission « Écologie, Développement et Mobilités Durables ») a introduit un indicateur de performance pour l'ANAH : le volume des certificats d'économie d'énergie délivrés par an. Cet indicateur constitue toutefois davantage un indicateur d'activité que d'efficience des politiques publiques.

*** ***

En dépit de tout ce qui précède, il semble que depuis 2005, les CEE constituent l'un des instruments phares de la politique de maîtrise de la demande énergétique. Le mécanisme est plutôt souple : les vendeurs d'énergie (les obligés) obtiennent des certificats en cas de rôle actif et incitatif pour la réalisation d'actions d'économies d'énergie ; à défaut, ils risquent de lourdes sanctions pécuniaires.

En outre, les CEE sont librement échangeables et peuvent être obtenus pour des actions sur tous les secteurs, quel que soit le type d'énergie. À chaque phase triennale, l'objectif fixé est un objectif de résultat et non de moyens, et une liberté d'action est garantie.

Aussi, nous estimons que le dispositif des CEE est globalement efficace et les moyens de contrôle relativement adaptés, même s'ils doivent être permanents et renforcés pour toute politique publique. Enfin, pour améliorer le dispositif des CEE, de nouvelles pistes de réflexion pourraient être formulées.