



Note de conjoncture

CERTIFICATS D'ÉCONOMIES D'ÉNERGIE DANS LES ROUAGES DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE



Les publications des projets de stratégie nationale bas carbone et de programmation pluriannuelle de l'énergie¹ ont confirmé l'ambition affichée par la France de réduire sa consommation d'énergie finale et ses émissions de gaz à effet de serre. Aux côtés de dispositifs tels que le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) ou l'eco-prêt à taux zéro (éco-PTZ), le dispositif des certificats d'économies d'énergie compte parmi les outils centraux mis en place pour favoriser les travaux de rénovation énergétique. L'OIE revient dans cette note sur le fonctionnement et les enjeux de ce dispositif.

1. OIE, Décembre 2018, PPE et SNBC : deux piliers pour l'énergie et le climat.



POINTS CLÉS

- Créé 2005, le dispositif des CEE est le principal outil utilisé par la France dans le domaine de l'efficacité énergétique : il repose sur une obligation de réalisation d'économies d'énergie imposée par les pouvoirs publics aux fournisseurs d'énergie. Ceux-ci sont ainsi incités à promouvoir activement l'efficacité énergétique auprès des consommateurs d'énergie : ménages, collectivités territoriales ou entreprises.

- Pour la quatrième période du dispositif (2018-2020), l'objectif de réduction de la consommation d'énergie finale est de 1 600 TWhc². A l'instar de la troisième période, un sous-objectif de réduction de la consommation d'énergie ciblant les ménages en situation de précarité a été spécifié et fixé à 400 TWhc sur la période.

- Pour atteindre leurs objectifs, les fournisseurs d'énergie peuvent réaliser directement des actions d'efficacité énergétique auprès des consommateurs ou échanger des certificats : l'indice spot du certificat se situe en avril 2019 autour de 9 €/MWhc pour les CEE « classiques » et les CEE « précarité ». Ils peuvent enfin contribuer financièrement à des programmes de formation par exemple.

- Bien que les objectifs des trois premières périodes aient été remplis, l'impact réel sur la réduction de la consommation d'énergie en France n'est pas à la hauteur des ambitions. Le dispositif ne cible pas les gisements d'économies d'énergie les plus importants, et ses modalités actuelles ne favorisent pas toujours les actions les plus pertinentes pour atteindre les objectifs fixés par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), ce qui entraîne une augmentation des coûts de l'efficacité énergétique.

- Le dispositif est fortement méconnu par les particuliers et les professionnels du bâtiment. La formation des artisans dans la rénovation énergétique est une clé indispensable pour la réalisation effective d'économies d'énergie à la hauteur des objectifs fixés.

- Au vu des ambitions du dispositif il est essentiel que celui-ci soit le plus efficace possible afin que les coûts supportés par les fournisseurs et répercutés sur les factures des consommateurs³ soient effectivement compensés par une réduction de celles-ci.

2. Le terme « TWhc », qui peut aussi être noté « TWh cumac », signifie « TWh cumulé et actualisé ». Il caractérise un volume d'économies d'énergie cumulé sur la durée de vie de l'équipement. Le taux d'actualisation retenu pour les CEE est de 4 %.

3. OIE, Juillet 2018, Prix de l'électricité en France : les clés pour mieux comprendre



INTRODUCTION

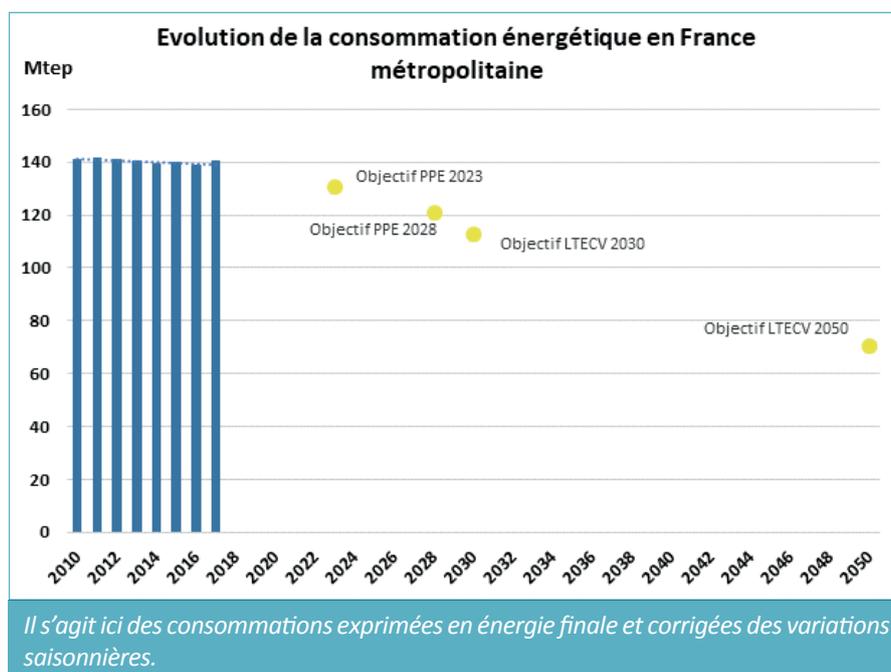
La Commission européenne, via le paquet énergie-climat, a placé l'Europe au cœur de la lutte contre le réchauffement climatique en mettant en place une politique européenne commune de l'énergie plus soutenable et durable. En juin 2018, dans le cadre du « Paquet énergie propre », le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne ont validé un nouvel objectif de réduction de la consommation d'énergie finale et ce faisant la refonte de la directive « efficacité énergétique ». En France, la LTECV fixe un objectif de réduction de la consommation d'énergie finale de 20 % en 2030 par rapport à 2012. Plus récemment, cet objectif a été rappelé dans le projet de loi Energie-Climat en cours d'examen au Parlement français.

La réduction de la consommation est un moyen de réduire les émissions de CO₂, d'améliorer l'indépendance énergétique de la France et de réduire la facture énergétique des consommateurs. Plusieurs instruments de politique publique permettent d'atteindre cet objectif : les normes thermiques, les taxes sur la consommation d'énergie ou encore les aides aux investissements destinés à la réalisation de travaux d'efficacité énergétique.

Lancé en 2005 par la loi de programmation et d'orientation de la politique énergétique (POPE), le dispositif des certificats d'économies d'énergie est néanmoins le véritable bras armé de la politique d'efficacité énergétique française dans le secteur

diffus au regard du coût global qu'il représente. Le dispositif oblige les fournisseurs d'énergie à réaliser ou faire réaliser un certain niveau d'économies d'énergie chez les consommateurs qu'ils soient des particuliers, industriels ou collectivités. Ces consommateurs bénéficient d'une aide financière (ou « prime CEE ») pour réaliser des actions d'efficacité énergétique. Le coût supporté par les fournisseurs est ensuite répercuté aux consommateurs dans les prix des énergies.

Toutefois, alors que les objectifs de chacune des périodes ont été atteints, il semble que le dispositif n'ait pas généré les résultats escomptés sur la réduction de la consommation réelle d'énergie.



Un rapport interministériel sorti en 2014 pointe en effet un décalage entre résultats escomptés et résultats effectifs du dispositif sur la consommation d'énergie nationale⁴. **Or, si la réduction d'énergie n'est pas au rendez-vous, la hausse des coûts de l'énergie liée à la réalisation des actions d'efficacité énergétique ne**

sera pas compensée par une baisse de la consommation, pénalisant *in fine* le consommateur final.

L'absence d'étude globale sur les résultats obtenus par les certificats d'économies d'énergie représente un risque pour le dispositif. En effet, la maîtrise de la facture des consommateurs est un enjeu

crucial pour garantir l'acceptabilité du mécanisme des CEE. Les modalités du dispositif doivent donc permettre la réduction effective de la consommation d'énergie au moindre coût pour que les consommateurs bénéficient effectivement du dispositif.

4. CGEDD, CGEiet, IGF, Les certificats d'économies d'énergie, 2014.



LES CEE, UN DISPOSITIF AMBITIEUX POUR VALORISER LES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE

Les certificats d'économies d'énergie, comment ça marche ?

Le dispositif des CEE est un mécanisme ayant pour objectif prioritaire de réaliser des économies d'énergie initialement dans les secteurs non couverts par le dispositif européen de quota-carbone ETS⁵ : les secteurs d'activité concernés étaient alors principalement ceux du bâtiment, du transport, de la petite et moyenne industrie et de l'agriculture. Au titre de l'article 143 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite loi PACTE), le dispositif des CEE comprend désormais les actions réalisées sur les sites soumis à ETS et bénéficiant de quotas gratuits.

Le dispositif des CEE est conforme à la directive européenne sur l'efficacité énergétique⁶ entrée en vigueur en 2012, qui impose de mettre en place des outils de politique publique en faveur de la maîtrise de la demande d'énergie. Les certificats blancs dans lesquels les CEE peuvent être inclus, font partie des instruments recommandés par les textes européens. Le Royaume-Uni, l'Italie ou encore la Pologne ont mis en place des mécanismes qui peuvent s'apparenter à celui des CEE.

Dans le cadre de ce dispositif, chaque fournisseur d'énergie, appelé « obligé », se voit attribuer un objectif d'économies d'énergie qu'il doit atteindre sur une période. Pour la 4e période, les acteurs concernés sont les fournisseurs d'électricité, de gaz, de chaleur et de froid, ainsi que les distributeurs de fioul domestique, de gaz de pétrole liquéfié (GPL) et de carburant automobile. Si le dispositif a été instauré par la loi POPE, le niveau d'obligation (1 600 TWhc pour la période en cours) tout comme la répartition entre les énergies font partie du domaine réglementaire et sont donc fixés par l'administration. La répartition des obligations est fixée au prorata

du volume des ventes de chacun des fournisseurs ou distributeurs d'énergie. S'agissant de l'électricité, le coefficient, défini à l'article R. 221-4 du code de l'énergie, est fixé à 0,463 kWhc par kilowattheure d'énergie finale distribué.

Il convient de noter qu'il existe « une franchise » en deçà de laquelle les volumes mis en vente n'induisent pas d'obligation. Pour la fourniture d'électricité, cette franchise s'élève à 400 GWh. Si les fournisseurs d'énergie n'atteignent pas l'objectif fixé sur la période donnée, ils sont sanctionnés par une pénalité libératoire de 15 € par MWhc manquant. Cette pénalité représente en quelque sorte un plafond de prix du dispositif⁷.

Le dispositif des CEE n'est pas ouvert aux seuls fournisseurs d'énergie. Ces derniers ont la possibilité de déléguer tout ou partie de leur obligation à des intermédiaires spécialistes de l'efficacité énergétique appelés « délégataires ». D'autres acteurs, appelés « éligibles », peuvent également mener des actions d'économies d'énergie valorisées en certificats qui seront ensuite revendus sur le marché d'échanges. Ces acteurs sont les collectivités territoriales, l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH), des sociétés d'économie mixte ou encore des bailleurs sociaux. Entre le 1er janvier 2018 et le 30 avril 2019, c'est un volume global de 395,2 TWhc⁸ qui avait été délivré dont 95 % à des acteurs obligés et 5 % aux acteurs éligibles non obligés.

Les fournisseurs d'énergie jouent donc un rôle central dans ce dispositif. Pour atteindre l'objectif fixé par décret, chaque fournisseur d'énergie détermine la stratégie qui lui permettra d'obtenir le nombre de CEE requis. Trois possibilités s'offrent à lui :

• **Inciter, via des conseils et le versement d'une prime, les clients à effectuer des opérations d'économies d'énergies**, qui devront être certifiées

par une autorité publique (le Pôle National CEE⁹). Dans chacun des secteurs d'activité concernés par le mécanisme, les actions d'efficacité énergétique sont caractérisées par une fiche d'opération standardisée qui délivre un nombre de CEE associé à l'action en fonction de sa performance estimée de manière forfaitaire. Par exemple, l'installation d'une pompe à chaleur air/air dans une maison individuelle de 100 m² permettra à l'opérateur effectuant les travaux d'obtenir un montant de certificats égal à 65,6 MWhc¹⁰ ;

• **Acheter des CEE aux autres acteurs, de gré à gré ou sur le marché d'échanges ;**

• **Contribuer financièrement à des programmes éligibles aux CEE** et visant la maîtrise de la demande d'énergie.

Que sont les programmes éligibles aux CEE ?

Depuis 2010, la participation financière à des programmes liés à la maîtrise de la demande en énergie permet d'obtenir des CEE. Ces programmes d'accompagnement concernent la lutte contre la précarité énergétique, ainsi que l'information, la formation ou l'innovation en faveur de la maîtrise de la demande énergétique.

Par exemple, le programme « Watty à l'école » est un programme de sensibilisation aux économies d'énergie. Il a été renouvelé en décembre 2017 pour la période 4 du dispositif (2018-2020). Ce programme s'adresse aux enseignants et aux élèves et à vocation à faire de ces derniers des ambassadeurs des économies d'énergie et d'eau dans leur école et à la maison.

Depuis le 1er janvier 2015, les CEE « classiques » délivrés à la suite d'opérations standardisées et spécifiques¹¹ ont représenté 94 % des volumes

5. ETS est le système communautaire d'échange de quotas d'émissions en Europe, qui concerne les installations industrielles de taille importante. Pour plus d'informations sur le dispositif ETS, voir la note de conjoncture de l'OIE de novembre 2018 sur les prix du carbone.

6. Directive 2012/27/UE

7. En raison d'un différentiel de fiscalité appliquée, le plafond de prix du mécanisme est supérieur au montant de la pénalité.

8. Lettre d'information « Certificats d'économies d'énergies », mai 2019. Ce chiffre cumule les CEE « classiques » et « précarité énergétique ».

9. L'effectif de ce pôle est évalué en 2019 à environ 17 équivalents temps plein.

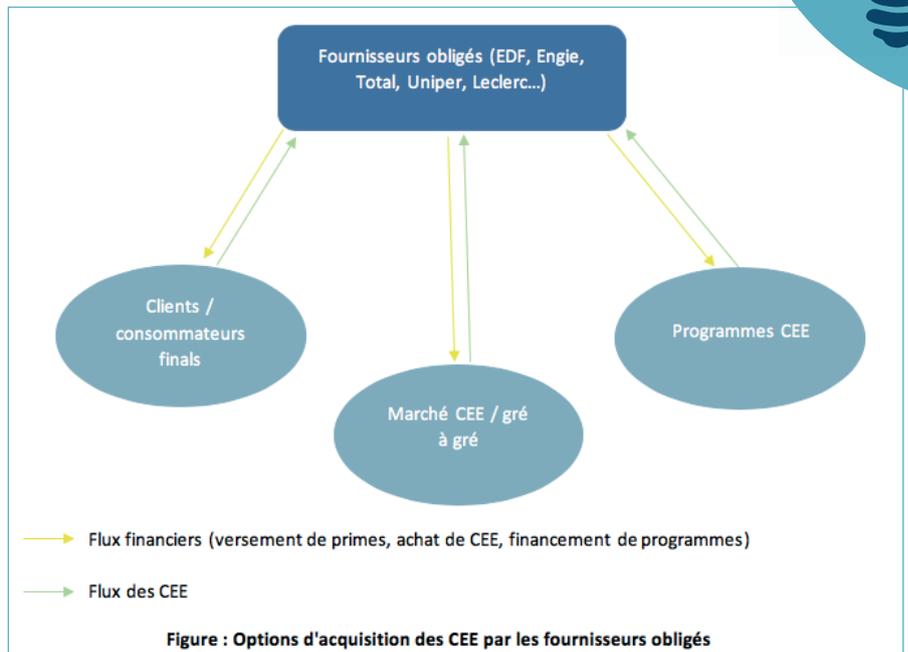
10. Ademe, Fiche BAR-TH-129. Estimation faite pour un équipement performant en zone climatique H2.



totaux, le reste relevant de programmes CEE. Pour la seule période 4, la part des programmes a progressé pour atteindre 10 % des volumes de CEE délivrés. S'agissant des CEE « précarité », la part des programmes ne représente en revanche que 2 % des volumes délivrés.

Tout en laissant aux obligés le choix de la feuille de route qu'ils mettront en œuvre pour atteindre leurs objectifs, le mécanisme des CEE implique pleinement les fournisseurs d'énergie dans une démarche d'efficacité énergétique auprès des consommateurs, ces derniers supportant le coût du dispositif via les prix des énergies.

Le fonctionnement de ce dispositif peut ainsi être considéré comme une hybridation entre différentes visions des instruments de politique publique. D'un côté, il joue le rôle d'une aide au financement, en réduisant le niveau de l'investissement initial pour les consommateurs. De



l'autre, en renchérissant les prix de l'énergie distribuée, le dispositif des CEE joue le rôle d'une taxe visant à inciter les consommateurs à réduire leur consommation d'énergie via des

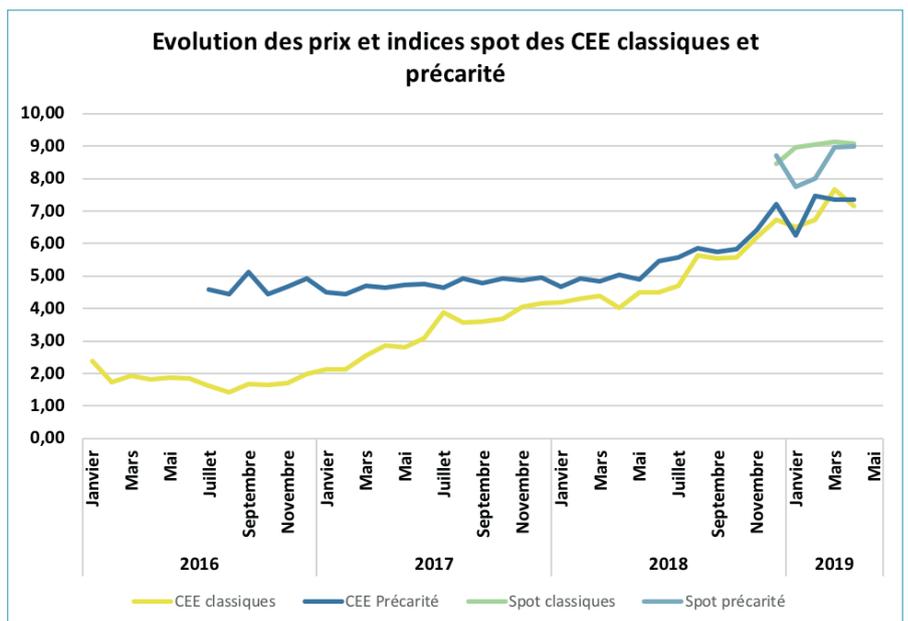
travaux de rénovation énergétique. Les CEE impactent donc à la fois le prix de l'énergie et la valeur de l'équipement d'efficacité énergétique mis en place.

Valorisation des CEE et marché d'échanges

Les opérateurs générant des CEE, au titre de leur « rôle actif et incitatif », sont amenés à communiquer auprès des consommateurs au sujet des actions de rénovation énergétique qui pourraient être mises en œuvre. Ils jouent ainsi un rôle accompagnant dans la démarche d'efficacité énergétique. Cette sensibilisation permet également aux consommateurs d'être conseillés lors du passage à l'acte. Enfin, afin de pouvoir collecter les CEE, les opérateurs versent une prime aux consommateurs pour inciter ces derniers à réaliser des travaux d'efficacité énergétique.

Les obligés et éligibles disposant de CEE peuvent ensuite se rendre sur le marché d'échanges pour acquérir ou vendre des CEE. Entre le 1er janvier 2015 et le 30 avril 2019, le volume échangé (CEE classiques et précaires confondus) sur ce marché représentait 904 TWhc dont 292 TWhc depuis le 1er janvier 2018.

La rencontre entre l'offre et la demande permet de valoriser les certificats obtenus en retour des actions d'efficacité énergétique effectuées. Un registre électronique, appelé Emmy, rend publics les prix moyens de rachats de CEE entre les différents acteurs.



Le cours des CEE classiques s'élevait en avril 2019 à 7,16 € HT/MWhc, et celui des CEE précarité énergétique à 7,35 € HT/MWhc. Depuis décembre 2018, un indice spot, représentant le cours d'une partie des échanges réalisés en J-30, a été mis en place. **En avril 2019, l'indice spot des CEE classiques s'élevait à 9,08 € HT/MWhc et celui des CEE « précarité » à 8,99 € HT/MWhc.**

On constate une forte progression des prix des CEE depuis le début de la 4e période. En outre, l'indice spot qui ne

concerne qu'une partie des opérations d'échanges, marque un décrochage avec les prix Emmy correspondant. Autre fait marquant : alors que les CEE précarité étaient plus onéreux que les CEE classiques en raison notamment d'une volonté d'aider plus ces ménages, il y a eu au second semestre 2018 une convergence des cours des CEE. Ces évolutions peuvent être expliquées par une progression des niveaux d'obligations.

11. Les opérations spécifiques correspondent à des opérations peu courantes qui n'ont pu être standardisées, notamment pour définir de manière forfaitaire le volume de CEE à délivrer.

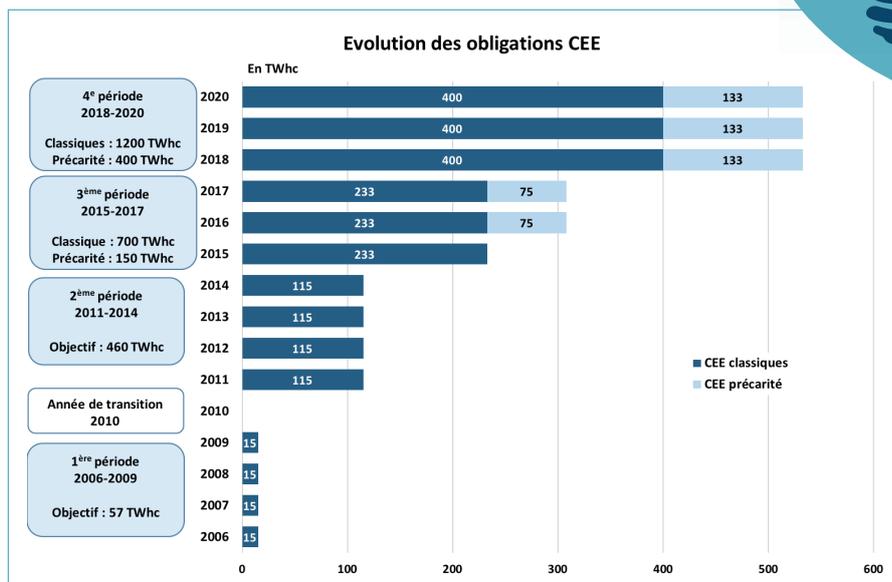


Des obligations qui progressent

Le dispositif a connu une première période entre 2006 et 2009 : un objectif de 54 TWhc avait alors été imposé. La loi Engagement National pour l'Environnement a ensuite pris le relais et mis en place une deuxième période¹², entre 2011 et 2013, fixant un objectif de 345 TWhc. Cette période a été prolongée jusqu'en 2014, avec un objectif supplémentaire de 115 TWhc correspondant à un effort annuel similaire. La troisième période (2015-2017) a vu l'introduction en cours de période d'un objectif sur la précarité énergétique. **Au total, les obligés devaient remplir un objectif de 850 TWhc, soit environ le double de la période précédente.**

La France se trouve actuellement au cœur de la quatrième période des CEE, qui court de 2018 à 2020. L'objectif a été, là encore, quasiment doublé par rapport à la période précédente, puisqu'il s'élève dorénavant à 1 600 TWhc. Un sous-objectif sur la précarité énergétique a été maintenu et fixé à 400 TWhc.

A date, le ministère de la Transition énergétique et solidaire pourrait décider de prolonger d'une année supplémentaire la quatrième période. Le projet de Programmation pluriannuelle de l'énergie a également mis en avant le prolongement du dispositif pour deux périodes supplémentaires, 5 et 6, dont les modalités (durée, niveau d'objectif) ne sont pas encore déterminées.



Un coût du dispositif à maîtriser

Seules des études parcellaires se sont intéressées à l'évaluation de la performance des CEE. L'évaluation de l'efficacité de l'outil n'est toujours pas suffisante, et **il semble nécessaire d'avoir une méthodologie d'évaluation plus robuste de l'efficacité réelle du dispositif.**

Lors des premières périodes, le faible coût des CEE a constitué un atout important du mécanisme et permis une meilleure acceptabilité sociale. Si l'atteinte des objectifs en progression suppose un accroissement inédit du volume total de travaux réalisés, les difficultés d'accès au gisement d'économies d'énergie ont contribué

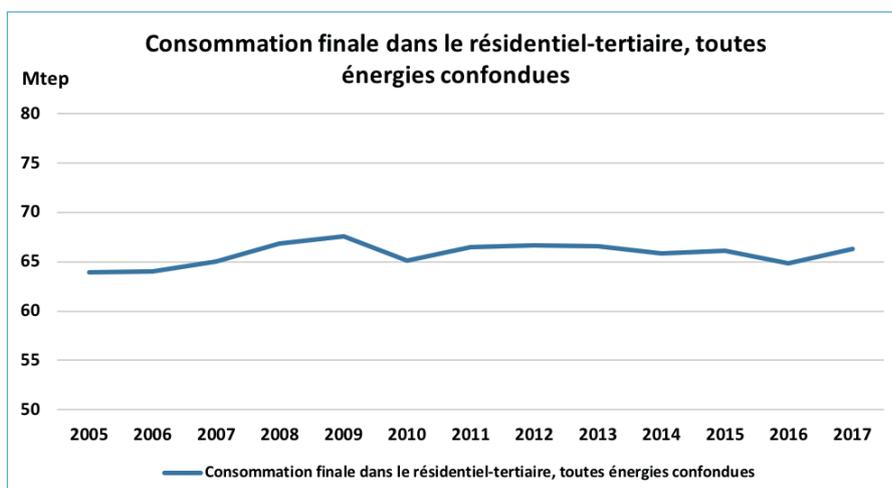
à une forte progression du coût du dispositif (cf. supra). Comme cela a été précisé, l'augmentation de ce coût se répercute mécaniquement dans le prix des énergies¹³ et contribue à accroître les dépenses énergétiques des ménages notamment des plus précaires. Le surcoût peut être estimé entre 3 % et 4 % des dépenses énergétiques des Français.

Au regard du niveau d'obligation en période 4 et du prix des certificats d'économies d'énergie, le coût total du dispositif peut être estimé à environ 4 milliards d'euros par an, soit environ trois fois plus que le CITE.

L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE À L'ÉPREUVE DU TERRAIN

Un impact sur la consommation d'énergie qui n'est pas à la hauteur des ambitions

Les fournisseurs d'énergie ont rempli leurs quotas lors des trois premières périodes. Au total, depuis le début du dispositif, un volume d'environ 1822 TWhc avait été réalisé dans le cadre d'opérations standardisées et spécifiques, dont 63 % dans le bâtiment résidentiel. Il devrait donc être possible d'observer une réduction notable de la consommation d'énergie dans le secteur résidentiel. Or, comme l'indiquait déjà un rapport interministériel en 2014¹⁴, **l'impact du mécanisme sur**



12. Initialement restreint aux fournisseurs d'électricité, gaz, chaleur, froid et fioul domestique, le périmètre des obligés s'est élargi lors de cette deuxième période aux distributeurs de carburant.

13. Voir la note de l'Observatoire de l'Industrie Electrique : « [Prix de l'électricité en France : Les clés pour mieux comprendre](#) »

14. CGEDD, CGEiet, IGF, Les certificats d'économies d'énergie, 2014.



la consommation énergétique finale dans le résidentiel est pourtant loin de celui véritablement attendu.

Alors que les effets théoriques combinés du CITE et des CEE auraient dû conduire à une baisse supplémentaire de la consommation du résidentiel de l'ordre de 8 % entre 2005 et 2012, les différentes approches réalisées par le rapport font état d'un impact compris entre 0 et 3,5 %. Malgré des objectifs plus élevés en troisième et quatrième périodes, les dernières données publiées par le ministère de la Transition énergétique et solidaire ne font pas état d'une diminution plus importante de la consommation d'énergie du bâtiment.

Des actions efficaces qui ne sont pas suffisamment privilégiées

L'analyse des actions privilégiées dans le cadre des opérations CEE montre que les actions les plus efficaces énergétiquement ne sont pas toujours réalisées en priorité. On constate ainsi que, dans le secteur du bâtiment, l'isolation des murs est la deuxième opération la plus réalisée depuis 2015 après l'isolation des combles et toitures. Des actions qui permettent une réduction plus significative de la consommation de chauffage, telles que l'installation de pompes à chaleur ou de chaudières à condensation très haute performance, sont moins plébiscitées car elles permettent de récupérer un nombre de CEE moins important.

À la suite de la directive européenne Eco-conception¹⁵ et sa prise en compte dans la directive « efficacité énergétique »¹⁶, le principe d'une référence marché a été établi et a conduit à une refonte, lors de la troisième période, des fiches relatives notamment aux systèmes de chauffage. Ainsi, alors qu'auparavant les économies d'énergie évaluées se basaient sur une référence relative au parc existant, la méthode de calcul des CEE s'effectue désormais par rapport à la référence des chaudières vendues sur le marché. Cette évolution a conduit à réduire la quantité de CEE générée par une telle opération et seuls les équipements ayant des performances supérieures aux normes réglementaires

peuvent donc bénéficier des CEE. En revanche, cette référence au parc existant demeure pour des opérations telles que l'isolation des murs qui ne sont comparées à aucune autre action.

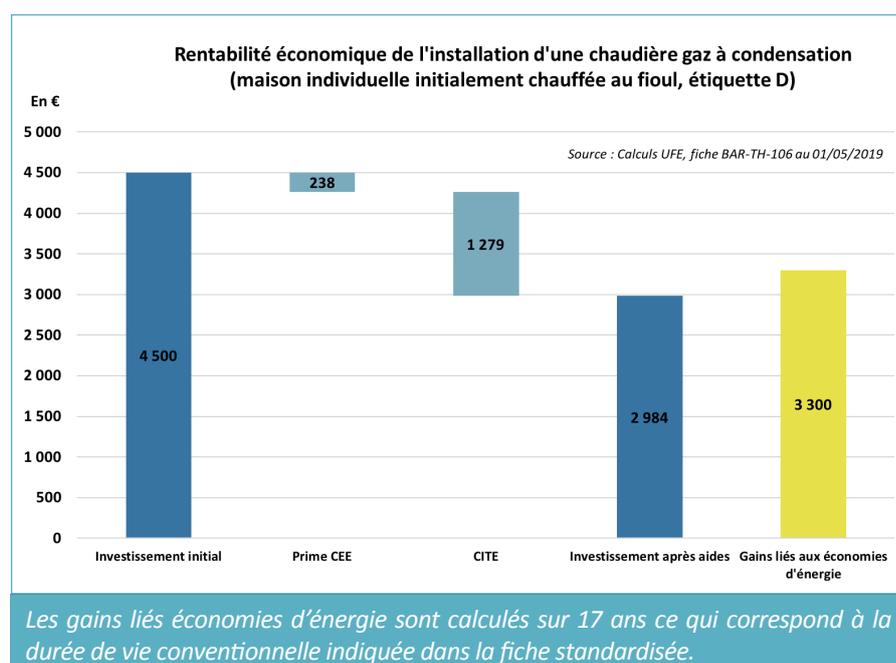
La superposition des dispositifs ne conduit pas à ce que les mêmes actions d'efficacité énergétique soient favorisées. Cette addition entre la norme et le mécanisme CEE mène à une réduction du gisement d'économies d'énergie. La référence « marché » utilisée ne prend par ailleurs pas en compte le cas d'une substitution entre énergies : les économies d'énergies réalisées ne seront en effet pas les mêmes si une pompe à chaleur vient remplacer une chaudière fioul ou une autre pompe à chaleur. **Enfin, les économies en matière d'émissions de CO₂ qui seraient supérieures à celles permises par la baisse de la consommation finale ne sont pas non plus valorisées.**

Afin de pérenniser le marché des économies d'énergie et d'assurer une trajectoire financièrement optimisée pour les particuliers, **il est essentiel que les économies d'énergies délivrées par le dispositif soient alignées avec les actions d'efficacité énergétique les plus rentables pour le consommateur**¹⁷. Pour parvenir à un optimum économique dans la mise en

œuvre de la transition énergétique, le dispositif doit conduire à une meilleure incitation en faveur des actions les plus pertinentes d'un point de vue climatique et énergétique.

Afin d'inciter aux investissements, notamment des ménages, dans la transition énergétique, il est important de disposer de mécanismes financiers significatifs. Un niveau de prix de 6 €/MWhc ne représente que 5,2 % de l'investissement initial nécessaire à l'installation d'une chaudière gaz à condensation, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Du point de vue des ménages, la prime CEE ne représente pas un impact décisif sur le déclenchement de l'investissement. Afin de palier à ce manque, et pour accélérer notamment le remplacement de dispositif de chauffage utilisant des énergies fossiles et/ou peu performants, un système de bonification, appelé « Coup de pouce économies d'énergie », a été lancé en février 2017 pour une durée d'un an et visée des ménages sous conditions de ressources. En raison de son succès et des objectifs en matière d'efficacité énergétique, ce dispositif a été renouvelé en janvier 2019 et étendu à l'ensemble des ménages. En application des articles L. 221-7, R. 221-18 et R. 221-19 du code de l'énergie



15. Directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie.

16. Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE

17. UFE, Transition énergétique : les clés pour financer l'évolution de la demande en France, 2016

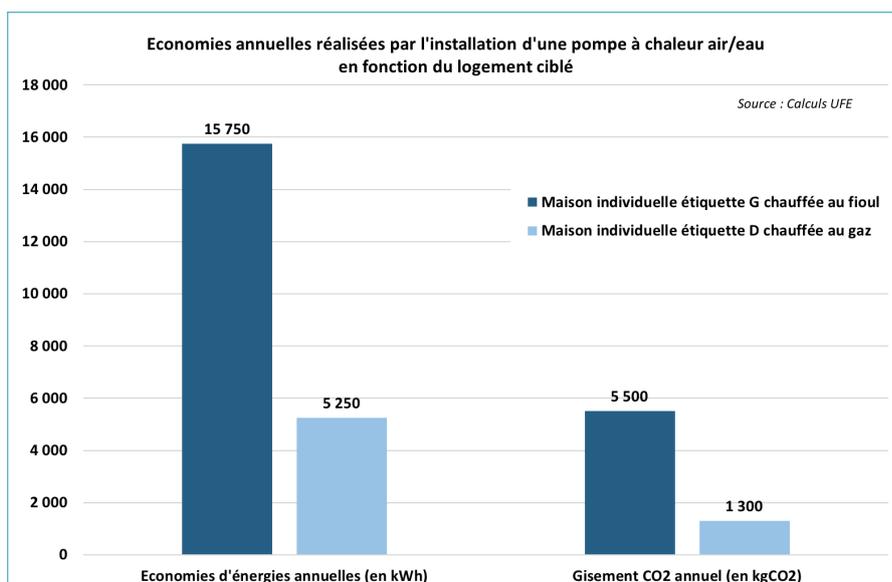
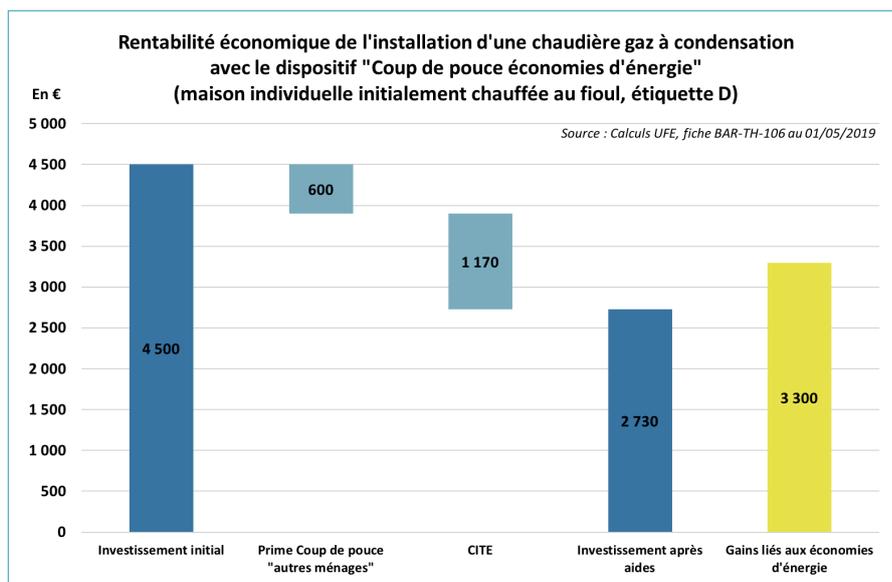


et sur décision ministérielle¹⁸, les remplacements des chaudières au fioul, des vieilles chaudières au gaz ou encore des radiateurs électriques anciens par des dispositifs récents et performants donnent ainsi lieu à la délivrance d'une prime plus importante pour les consommateurs et donc d'une quantité plus importante de CEE. En reprenant l'exemple ci-dessus (installation d'une chaudière gaz à condensation très haute performance en remplacement d'une chaudière au fioul), la prime CEE s'élève à 1 200 € pour un ménage modeste et 600 € pour les autres ménages grâce au « Coup de pouce économies d'énergie » relatif au chauffage.

Une absence de signal sur le ciblage des logements

Dans le bâtiment, le montant de CEE accordé à chacune des actions dépend généralement du type de logement (maison individuelle ou appartement/logement collectif). Il ne tient en revanche pas compte de la performance énergétique initiale du logement¹⁹. Pour le parc de logements, la dynamique insufflée par le mécanisme ne donne pas de signal sur le ciblage à réaliser.

Ce sont pourtant dans les logements énergivores que se trouvent les gisements d'économies d'énergies les plus importants mais aussi les plus prégnants du point de vue des occupants de ces logements. Les économies en énergie finale et en carbone réalisées seront significativement plus importantes si une pompe à chaleur air/eau est installée dans une maison énergivore chauffée au fioul plutôt que dans une habitation chauffée au gaz. Les modalités actuelles du mécanisme ne permettent pas d'exploiter les gisements aux potentiels d'économies d'énergie les plus importants.



On peut ici observer que les économies d'énergies et la réduction des émissions de CO₂ réalisées dépendent fortement de la performance énergétique et de l'énergie initiale de chauffage du logement considéré.

L'alignement de la fiscalité énergétique et climatique en question

Une convergence de l'ensemble des dispositifs mis en place permettrait d'atteindre les objectifs de la LTECV au moindre coût. Il est d'ailleurs intéressant de souligner que cet alignement est déjà mis en œuvre sur certaines fiches du transport. Le montant de CEE délivré pour l'achat d'un véhicule neuf performant est ainsi directement proportionnel aux émissions de CO₂ de ce véhicule.

Cette pratique n'est pas réalisée pour les CEE émis dans le secteur du logement, où le montant de CEE délivré ne tient pas compte de l'énergie initiale de chauffage. Si l'on considère que le chauffage remplacé l'est par une même énergie de chauffage, cette logique est adaptée. Elle ne l'est en revanche pas dans le cas où l'on considère une substitution entre énergies, notamment dans le cadre d'un changement d'équipement au profit d'une énergie peu carbonée.

18. Voir l'arrêté du 29 décembre 2014 relatif aux modalités d'application du dispositif des certificats d'économies d'énergie.

19. La performance énergétique d'un logement est définie grâce au diagnostic performance énergétique (DPE). Pour en savoir plus, voir la fiche pédagogique de l'OIE « Le diagnostic de Performance Énergétique ».



LES CEE FACE À LEUR ANONYMAT

La méconnaissance du dispositif, talon d'Achille du mécanisme

Le dispositif, pourtant âgé de bientôt 15 ans, est le dispositif d'aide à la réalisation de travaux de rénovation le moins connu par les ménages bien que le plus important de par son coût. Selon une étude de l'UFC-Que Choisir parue en février 2018²⁰, seuls 31 % des particuliers ont ainsi eu recours à cette aide lors de la réalisation de travaux éligibles et 9 Français sur 10 ne connaissent pas ou vaguement le dispositif. Le consommateur, pourtant à l'initiative des travaux, n'est pas **orienté vers les actions les plus**

pertinentes dans la réduction de leur consommation d'énergie. Ayant une forte méconnaissance du dispositif, les consommateurs ne sont pas en mesure de faire jouer la concurrence en comparant les offres d'économie d'énergie.

Cette information incomplète du consommateur est fortement liée au fait que les professionnels du bâtiment n'informent pas les particuliers de l'ensemble des dispositifs auxquels ils ont droit. Selon cette même étude, seuls 39 % des professionnels, pourtant qualifiés RGE (Reconnu Garant de l'Environnement), ont informé leurs

clients de la possibilité d'avoir recours aux CEE.

Au-delà d'une promotion trop limitée des aides existantes, l'enquête pointe un manque de rigueur dans la qualité des devis remis par des professionnels qualifiés RGE. Ces non-conformités exposent le consommateur au risque de se voir refuser les aides lors de leur demande auprès de l'administration ou font porter le risque d'une annulation de ces certificats a posteriori quand bien même ils auraient été validés par le Pôle National CEE.

Outre-Rhin, un suivi des performances après travaux

L'Allemagne n'a pas mis en place de programmes similaires à celui des CEE. L'outil majoritairement utilisé dans l'efficacité énergétique est le programme d'aide à la rénovation dans le bâtiment. Porté par l'institution financière KfW, l'atteinte d'un certain niveau de performance énergétique après travaux est vérifiée obligatoirement par des experts thermiciens agréés.

L'effet rebond, frein à la réduction de la demande

Certains gains réalisés grâce à l'efficacité énergétique peuvent être finalement moins conséquents que ceux espérés. Une partie des ménages aura ainsi tendance, une fois l'efficacité énergétique réalisée, à consommer plus d'énergie de chauffage que prévu dans l'optique d'améliorer son confort. Ce phénomène, appelé effet rebond, peut être à l'origine d'une réduction des économies d'énergie nettes attendues.

La difficulté d'accès à la précarité

Les ménages en situation de précarité énergétique sont les plus sensibles à la facture énergétique. Les dépenses énergétiques des ménages en situation de précarité sont divisées en deux postes, que sont la facture de chauffage et celle liée à la mobilité. Il est important qu'ils bénéficient d'un mécanisme qui leur permettra de réaliser des économies d'éner-

gie. Les CEE précarité, mis en place en janvier 2016, bénéficient actuellement d'un faible retour d'expérience.

Comme le montre l'étude OPEN de l'ADEME²¹, les travaux d'efficacité énergétique sont réalisés en priorité par les ménages propriétaires, qui peuvent directement bénéficier des économies d'énergies sur leur facture. Or, les ménages en situation de précarité

énergétique sont surreprésentés parmi les locataires²² : 73 % des ménages précaires louent leur logement, contre 41 % pour l'ensemble de la population.

Dans la lutte contre la précarité, les fournisseurs d'énergie peuvent donc parfois se retrouver face à une difficulté d'accessibilité aux ménages énergétiquement précaires.

CONCLUSION

Le dispositif des CEE est ambitieux : il consiste à mêler dispositif réglementaire, mécanisme de marché et information du consommateur. **Quatorze ans après son lancement, l'analyse révèle toutefois un certain nombre de carences du dispositif :**

- Les actions d'efficacité énergétique privilégiées par le mécanisme ne sont pas toujours les plus pertinentes et les moins coûteuses ;
- Les logements les plus énergivores ne sont pas particulièrement ciblés et leurs

occupants sont souvent plus sensibles au coût du dispositif ;

- L'accès aux ménages précaires dans le cadre du dispositif précarité demeure complexe ;
- Le dispositif est peu connu de la part des bénéficiaires et des professionnels ;
- Les vices de conformités dans les travaux réalisés réduisent les économies sur la facture énergétique des consommateurs.

Ces faiblesses renchérissent le coût du dispositif sans assurer une réduction significative de la consommation d'énergie. En conséquence, cela engendre une hausse de la facture énergétique des consommateurs. Ceci est contraire à l'esprit de la LTECV, qui fixe dès l'article 1 l'objectif de « maîtriser les dépenses en énergie des consommateurs ». Le traitement de ces défaillances est donc incontournable pour assurer l'efficacité du dispositif.

20. UFC-Que Choisir, « [Les certificats d'économies d'énergie : une efficacité loin d'être certifiée](#) », février 2018.

21. ADEME, Campagne OPEN, 2015

22. ONPE, Les chiffres-clés de la précarité énergétique, 2016