



LES CERTIFICATS D'ÉCONOMIES D'ÉNERGIE

Communication à la commission des finances
de l'Assemblée nationale

17 septembre 2024



CONTEXTE ET DU DÉROULÉ DE L'ENQUÊTE

Enquête effectuée à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale

Notification de l'enquête le 6 septembre 2023

Une cinquantaine d'entretiens avec :

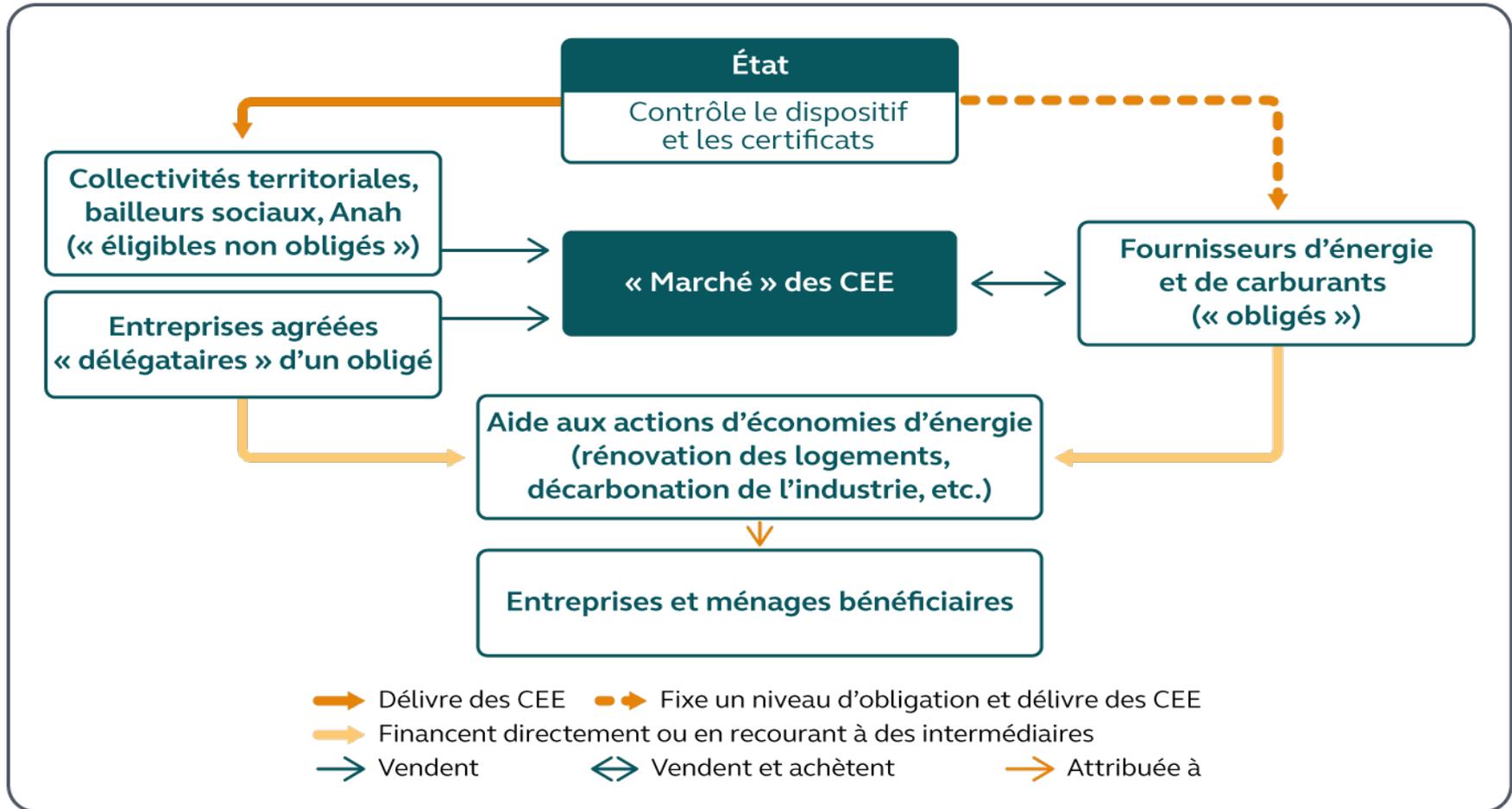
- les principales administrations centrales concernées (Direction générale de l'énergie et du climat, Direction du Budget, Direction général du Trésor, Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, Commissariat général du développement durable, mission interministérielle de coordination anti-fraude, etc.),
- un échantillon de fournisseurs d'énergie « obligés » au titre du dispositif des CEE, de délégataires, et d'autres parties prenantes (bailleurs sociaux, collectivités, Anah, associations professionnelles diverses), etc. ;
- des acteurs participant à la gouvernance du dispositif (Ademe, ATEE, EEX spot) ;
- des associations représentatives des consommateurs et des universitaires.

Un parangonnage européen de 5 pays (Allemagne, Danemark, Espagne, Italie, Royaume-Uni)



DESCRIPTION DU MÉCANISME DES CEE

DES CERTIFICATS VALORISÉS EN KWH « CUMAC »



Source : Cour des comptes



PRINCIPAUX MESSAGES

Un dispositif de plus en plus complexe

Des coûts de plus en plus importants, des transferts financiers significatifs

Un dispositif dont les résultats sont incertains

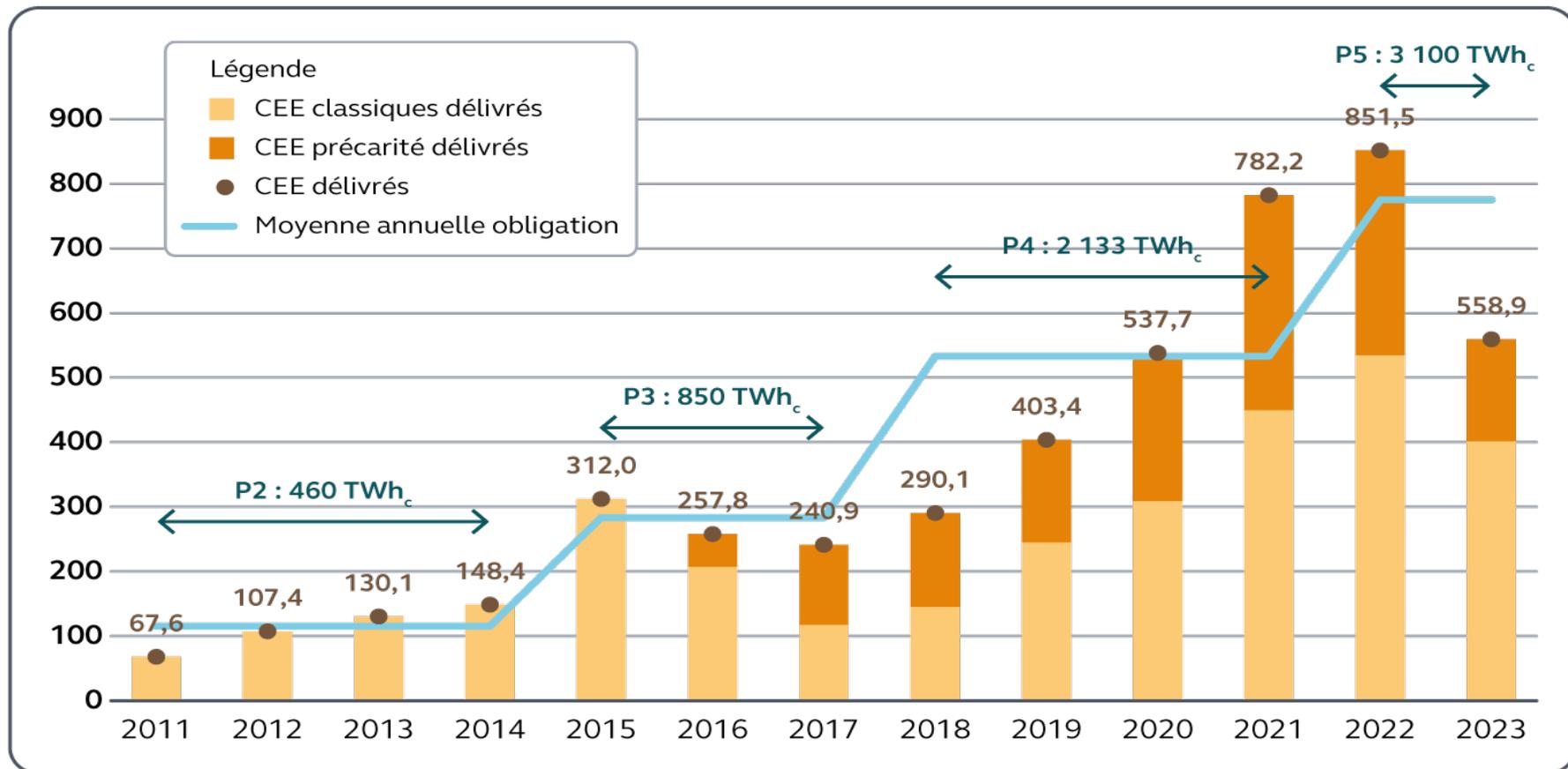
Une réforme d'ampleur nécessaire, des scénarios alternatifs examinés



UN DISPOSITIF DE PLUS EN PLUS COMPLEXE



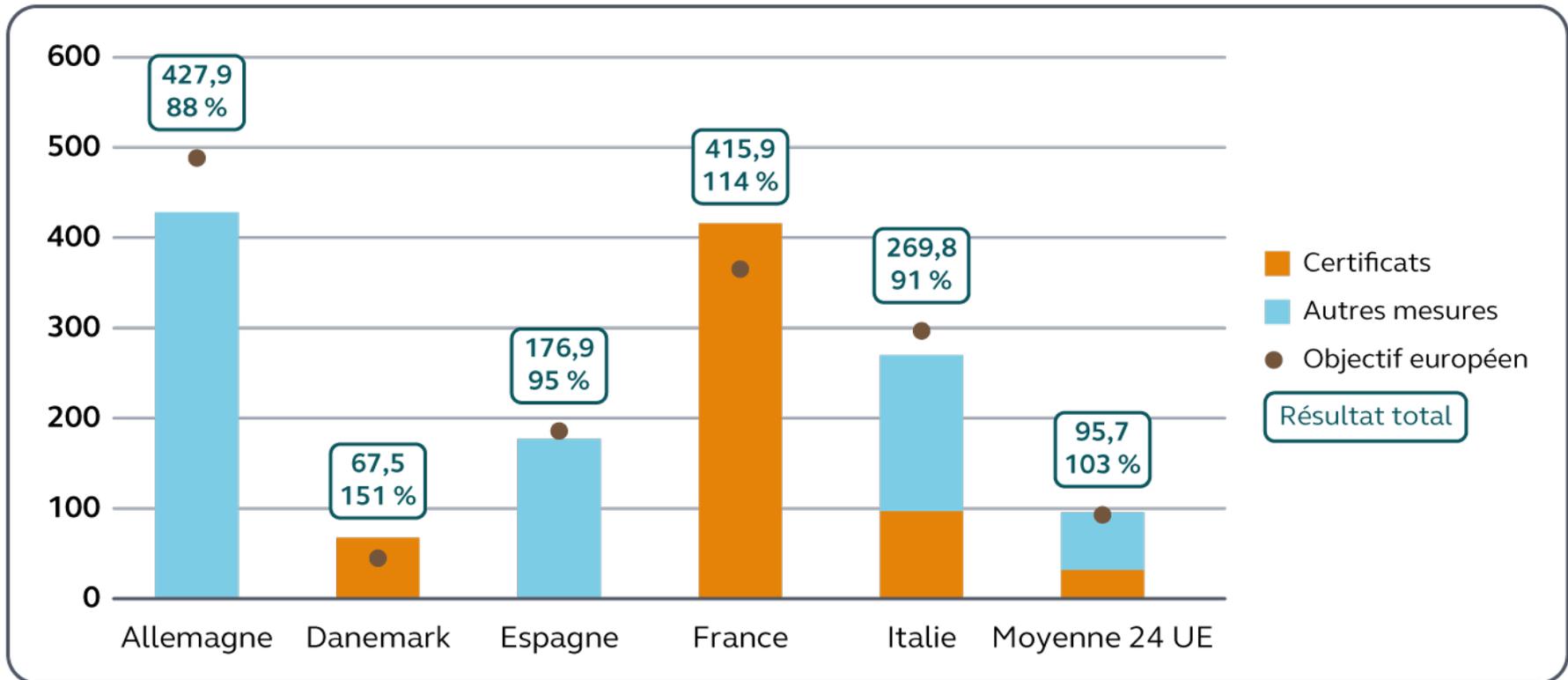
DES OBLIGATIONS CROISSANTES, DES OBJECTIFS MULTIPLES



Source : Cour des comptes – les obligations fixées et les CEE délivrés sont exprimés ici en TWh « cumac »



UNE CONTRIBUTION RÉPUTÉE ESSENTIELLE POUR L'ATTEINTE DES OBJECTIFS D'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE



Source : Cour des comptes – les objectifs européens sont exprimés en TWh, pas en « cumac », et les économies obtenues au titre des certificats (et des autres mesures) correspondent aux économies annuelles cumulées entre 2014 et 2020. Pour la France, elles s'élèvent à 415,9 TWh dont 104 TWh pour l'année 2020.



UN DISPOSITIF ÉLOIGNÉ DE SA CONCEPTION ORIGINELLE, DES CAPACITÉS DE PILOTAGE ET D'ÉVALUATION INSUFFISANTES

- Une gouvernance pas assez transparente : rôle et composition du « Copil CEE », processus de création et révision des fiches d'opérations standardisées, sélection des programmes et de leurs financeurs, statistiques publiées
- Une implication insuffisante du Parlement au regard des enjeux d'un tel dispositif
- Une multiplication contestable des programmes, dont la plupart aurait dû relever de crédits budgétaires
- Une instabilité réglementaire chronique (près de 300 textes réglementaires entre 2018 et 2023), incompatible avec un dispositif de marché destiné à favoriser l'émergence d'une filière de services d'efficacité énergétique
- Des moyens insuffisants à la DGEC (à peine 0,2 % du coût du dispositif)
- Des évaluations qui ne sont pas à la hauteur des ambitions (études de gisements, évaluation *in itinere*, évaluation *a posteriori* des économies d'énergie réelles)



UN DISPOSITIF À SIMPLIFIER ET À MIEUX ENCADRER

Afin d'améliorer la gouvernance du dispositif :

Recommandation n° 1 : soumettre au Parlement le niveau précis d'obligation d'économies d'énergie pour chaque périodes quinquennale dans la loi portant la stratégie française pour l'énergie et le climat ;

Recommandation n° 2 : arrêter les paramètres structurants du dispositif dans la programmation pluriannuelle de l'énergie ;

Afin de favoriser le retour à la conception originelle du dispositif :

Recommandation n° 3 : supprimer le financement des programmes définis à l'article L. 221-7 du code de l'énergie par le dispositif des CEE ;

Afin de renforcer le pilotage du dispositif :

Recommandation n° 4 : renforcer les études de gisement préalables et les évaluations en y consacrant une part du coût total du dispositif.



DES COÛTS DE PLUS EN PLUS
IMPORTANTES, DES TRANSFERTS
FINANCIERS SIGNIFICATIFS



UN RENCHÉRISSEMENT PROGRESSIF DU COÛT D'APPROVISIONNEMENT EN CEE

Coût d'approvisionnement pour les obligés	1 ^{re} période (2006-2009)	2 ^e période (2011-2014)	3 ^e période (2015-2017)	4 ^e période (2018-2021)	5 ^e période (2022-2023)
Coût moyen en € par MWh _c (HT)	3,9 €	4 €	4 € - 5 €	7,4 €	7,4 €

- ➔ Un coût du dispositif estimé à 6 Md€ par an en moyenne en 2022 et 2023 (coût total de 12 Md€ pour les 2 années).
- ➔ Ce coût est obtenu en multipliant le volume d'obligations pour 2022 et 2023 (1 450 TWh_c) par le coût moyen d'approvisionnement (7,4 € / MWh_c) et en ajoutant la TVA acquittée par les ménages sur leurs factures d'énergie et de carburants sur la base de la part des consommations des ménages dans les consommations assujetties (1,3Md€).

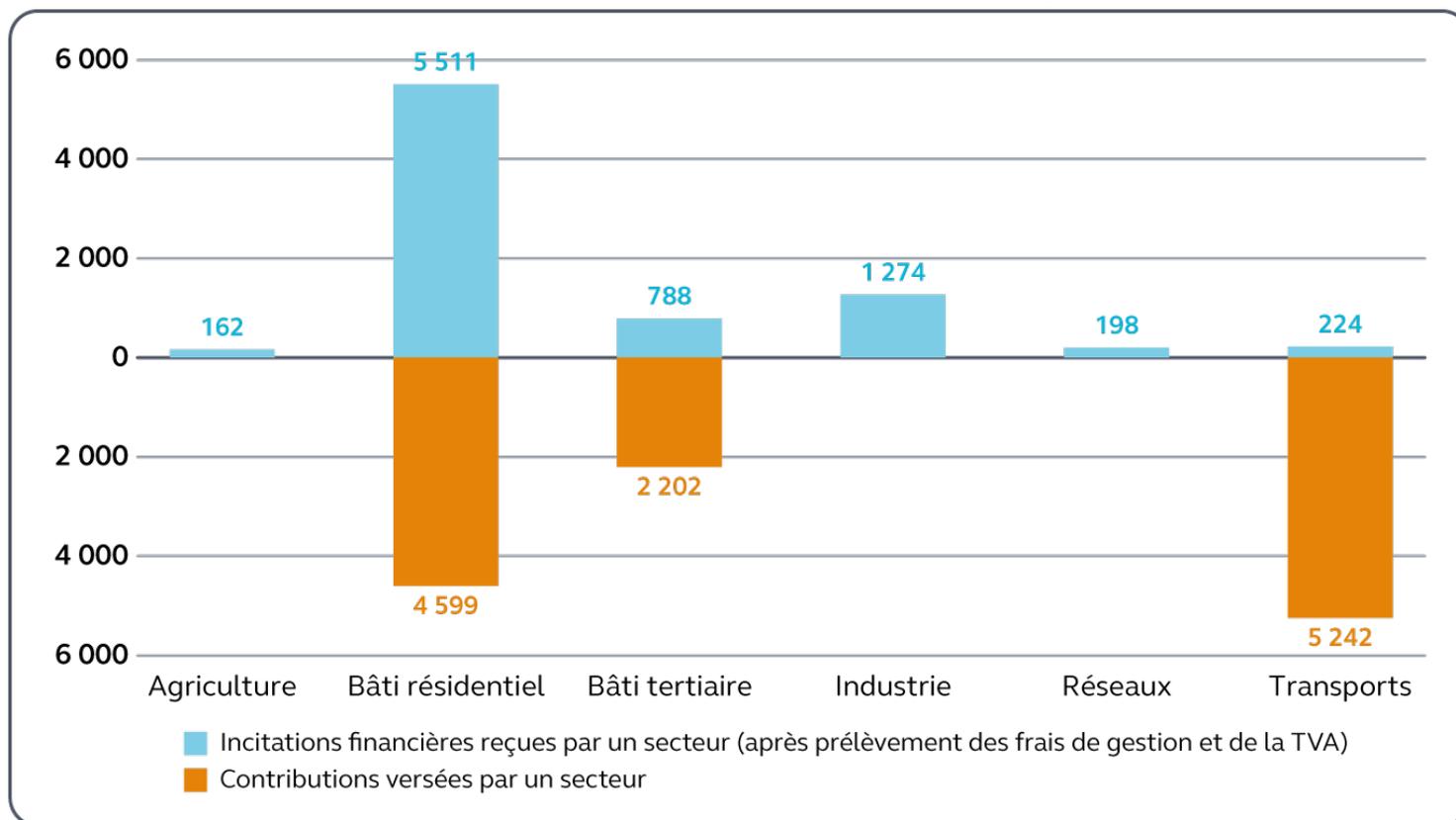


UN COÛT SUPPORTÉ PAR CHAQUE MÉNAGE À HAUTEUR DE 164 € EN 2023

	Consommation moyenne par ménage 2021	Coût annuel moyen 2022	Coût annuel moyen 2023
Chauffage		43 €	57 €
Électricité (en kWh)	4 900	24 €	32 €
Gaz (en kWh)	11 834	58 €	78 €
Fioul domestique (en litres)	1 285	60 €	80 €
Hors chauffage		20 €	31 €
Électricité (en kWh)	3 747	18 €	24 €
Gaz (en kWh)	842	4 €	6 €
Fioul domestique (en litres)	17	1 €	1 €
Carburants automobiles (en litres)	1 046	57 €	76 €
Montant annuel moyen		120 €	164 €
Dépense annuelle moyenne énergies	3 141 €	3 616 €	3 796 €
Poids des CEE dans la dépense énergétique moyenne annuelle des ménages		3,31 %	4,32 %



DES TRANSFERTS FINANCIERS SIGNIFICATIFS, AU BÉNÉFICE FINAL DU SECTEUR DU BÂTIMENT (MONTANTS EN M€ POUR 2022 ET 2023)



Source : Cour des comptes



AFIN D'AMÉLIORER L'ÉVALUATION DU DISPOSITIF ET DE MIEUX EN CONNAÎTRE LES EFFETS ÉCONOMIQUES

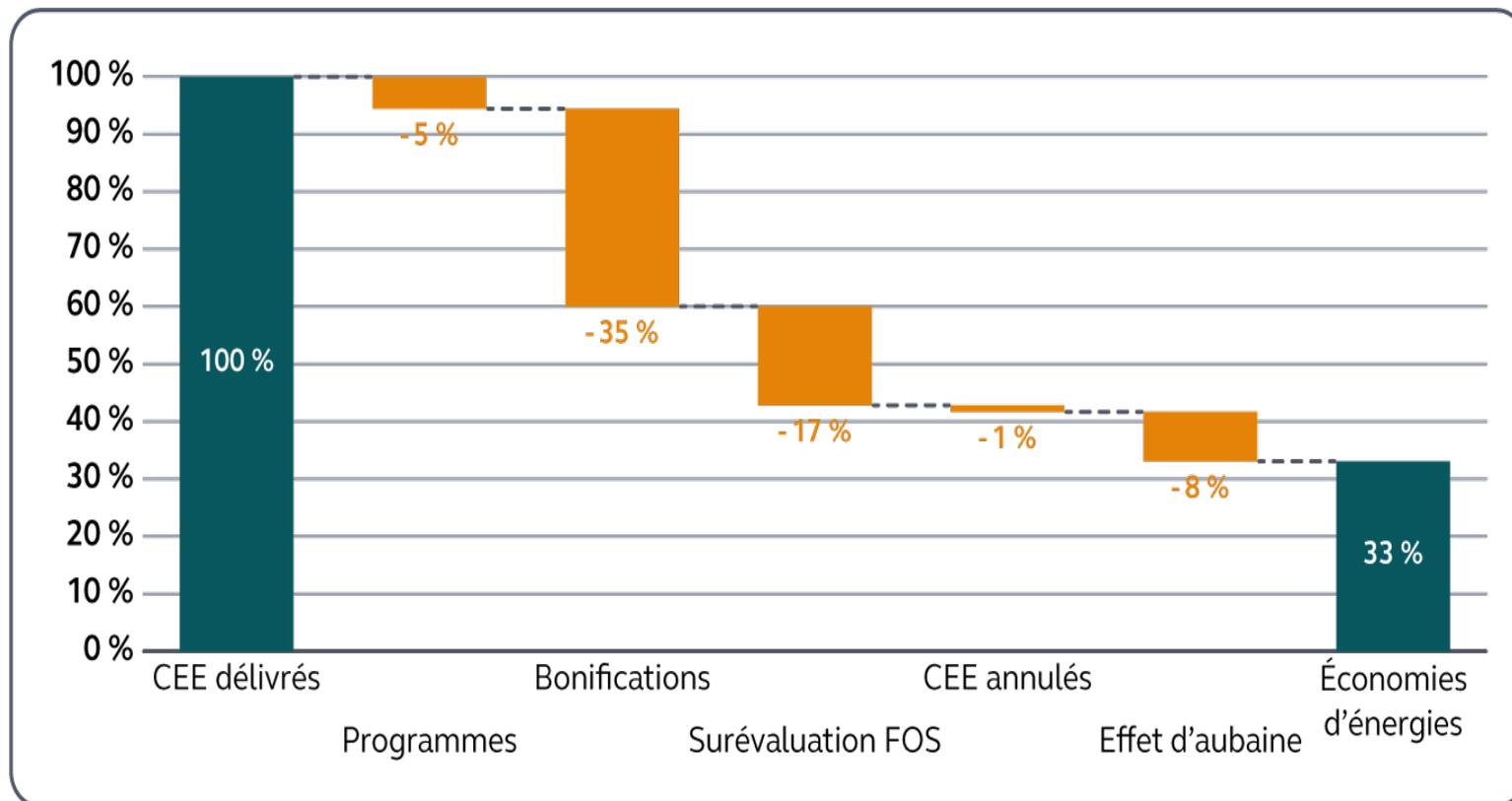
Recommandation n° 5 : Inclure, dans les dossiers de demande de certificat, les informations essentielles à l'évaluation du dispositif (montant des travaux ou équipements financés, montant des autres aides obtenues, nombre de ménages concernés, etc.).



UN DISPOSITIF DONT LES
RÉSULTATS SONT INCERTAINS



DES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE ÉLOIGNÉES DES CERTIFICATS DÉLIVRÉS



Source : Cour des comptes – la surévaluation des fiches d'opérations standardisées a été estimée par la Cour, l'effet d'aubaine a été estimé par l'Ademe en 2019



DES FRAUDES ET NON-CONFORMITÉS QUI DISCRÉDITENT LE DISPOSITIF

- Des taux de non-conformité qui restent très élevés : en 2022, une opération sur trois n'est pas satisfaisante à l'issue des contrôles sur site qui sont réalisés (contrôles néanmoins ciblés par la DGEC)
- En dépit d'un renforcement notable des dispositifs de prévention de la fraude, seulement 17,9 M€ de sanctions pécuniaires depuis 2015, ce qui paraît faible au regard du coût total du dispositif
- Seulement 3 TWh « cumac » de CEE annulés par la DGEC entre 2017 et 2023 dans le cadre de sanctions, mais près de 70 TWh « cumac » retirés par les demandeurs avant délivrance des certificats (environ 2 %)
- Des anomalies graves dans le secteur de la rénovation énergétique, à l'image du coup de pouce « rénovation globale d'une maison individuelle » où plusieurs centaines de millions d'euros de dossiers sont suspendues (la DGEC a mis en demeure les demandeurs d'analyser les lots de dossiers déposés au regard d'anomalies relevées par des contrôles portant sur les premiers dossiers déposés, et de corriger leurs dossiers le cas échéant).



UNE EFFICACITÉ DU DISPOSITIF EN TERMES D'ÉCONOMIE D'ÉNERGIE À GARANTIR :

Recommandation n° 6 : asseoir le dispositif sur les économies d'énergie réelles et en publier annuellement les résultats ;

Recommandation n° 7 : définir et mettre en œuvre un plan d'action renforcé de lutte contre la fraude aux certificats d'économies d'énergie.



UNE RÉFORME D'AMPLEUR NÉCESSAIRE, DES SCÉNARIOS ALTERNATIFS EXAMINÉS



L'EXAMEN DE SOLUTIONS ALTERNATIVES

Une réforme d'ampleur incontournable, à laquelle les recommandations de la Cour devraient contribuer. Des perspectives d'augmentation du niveau d'obligation déraisonnables au regard des effets sur les prix des énergies pour les consommateurs (près de 500 € / an).

3 grands types d'orientation possibles :

- **Remplacer le dispositif par des fonds budgétaires (scénario danois)**

 **Renforcer le ciblage du dispositif :**

- Au profit de la rénovation énergétique des logements des ménages défavorisés (scénario britannique)
- Au profit des marchés des professionnels, des bailleurs sociaux et des collectivités territoriales (scénario italien)

 **Convertir le dispositif en certificats d'économies carbone**

➔ Tous les scénarios présentent des avantages et des inconvénients. Aucun ne répond à la question fondamentale de la réalité des économies d'énergie obtenues