

LES CERTIFICATS D'ÉCONOMIES D'ÉNERGIE

Franck Annamayer
Florence Lievyn



EDITIONS
LE MONITEUR

LE MOT DES AUTEURS

Les Certificats d'économies d'énergie (CEE) sont un sujet complexe et mouvant. Quand l'opportunité nous a été donnée par le Plan Bâtiment Durable d'écrire un ouvrage pour permettre au plus grand nombre de mieux appréhender le sujet, c'est donc avec un très grand plaisir que nous avons souhaité donner une suite positive. Nous nous sommes longuement questionnés sur la cible de ce livre et son architecture. Nous avons pris le parti de ne pas en faire un «Que sais-je?» mais avant tout de proposer un ouvrage à 360° mettant en avant les avantages des CEE mais également leurs limites ; ces limites n'étant pas une fatalité et les pointer du doigt permet de proposer des solutions pour y remédier. C'est la valeur ajoutée que nous avons souhaitée donner au travers de ces pages qui formulent de nombreuses propositions pour permettre au dispositif des CEE de retrouver sa pleine efficacité. Ces propositions sont des convictions fortes que nous portons, fruit de notre expertise dans les CEE depuis près de 15 ans et de notre expérience de terrain. Il s'agit donc d'une vision qui n'engage que nous, même si nous espérons vivement qu'après la lecture de cet ouvrage, vous la partagerez.

Franck Annamayer et Florence Lievyn

LES AUTEURS

Franck Annamayer a co-fondé la société Sonergia en 2009 et en assure la présidence depuis. Sonergia est une société à mission depuis l'été 2022 et est un délégataire historique du dispositif des CEE. La société a 15 ans et compte 170 salariés. Sonergia est probablement le délégataire offrant la palette de prestations la plus large à travers le dispositif des CEE. Franck Annamayer se pose en défenseur du dispositif des CEE et porte une vision d'avenir claire pour le dispositif : calculer le financement des primes proportionnellement aux économies constatées suite aux travaux.

Florence Lievyn a rejoint la société Sonergia en 2021. Elle y assure le rôle de responsable des Affaires publiques et est engagée depuis son arrivée dans le Groupement des Professionnels des Certificats d'économies d'énergie, association représentative des délégataires CEE dont elle assure la présidence depuis juin 2023.



VOUS AVEZ DIT CEE ?

1.1 CEE, de quoi parlons-nous ?

Derrière l'acronyme un peu barbare de CEE se cache en fait la principale aide à l'efficacité énergétique en France : les certificats d'économies d'énergie. Avec près de 6 milliards d'euros en 2024, les CEE permettent à tout consommateur d'énergie de bénéficier d'une prime dont le montant dépend du type de travaux engagés, sous couvert toutefois du respect de critères d'éligibilité.

Institué par la loi POPE¹ en 2005, le dispositif des certificats d'économies d'énergie est l'option retenue par la France pour justifier de ses économies d'énergie auprès de la Commission européenne. Les CEE ne sont pas une invention française et sont directement inspirés du dispositif des certificats blancs échangeables (CBE), qui trouve lui-même sa source dans le principe plus général des « permis transférables »².

En Europe, les Anglais ont été les premiers à mettre en place un dispositif de certificats blancs échangeables en 2002, suivis des Italiens en 2005 et des Français en 2006.

1. La loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique est constituée d'un ensemble de mesures visant à garantir l'indépendance énergétique nationale et la sécurité de la livraison, à assurer un prix compétitif de l'énergie et à protéger l'homme et l'environnement tout en garantissant à tous un accès à l'énergie.

2. C'est aux États-Unis dans les années 1970 que les permis transférables ont vu le jour afin de lutter contre la pollution atmosphérique. La théorie est simple : chaque producteur d'une « externalité » a un objectif quantitatif de production. Si l'externalité est « positive » (économie d'énergie), le producteur peut revendre les quantités excédentaires produites. Si l'externalité est « négative » (CO₂), les producteurs déficitaires sur l'objectif peuvent acheter le reliquat.

Les CEE font partie des dispositifs les plus efficaces en matière de redistribution envers les bénéficiaires³ mais également d'économies d'énergie. Selon le rapport de l'Ademe *Évaluation du dispositif des Certificats d'économie d'énergie* publié en 2020, 70% de l'enveloppe financière sert directement à soutenir des travaux d'efficacité énergétique. Depuis le lancement effectif du dispositif en 2006, ce sont près de 3 500 TWh cumac⁴ de CEE qui ont été générés. À titre de comparaison, 100 TWhc représentent la consommation énergétique résidentielle d'un million de Français pendant 15 ans⁵.

1.2 CEE : principe fondateur

Si le principe des CEE est simple, il peut toutefois apparaître contre-intuitif : il repose sur une incitation des fournisseurs d'énergie à proposer à leurs clients et plus largement à tout consommateur d'énergie une prime afin qu'ils puissent s'engager à faire des actions d'économies d'énergie. Autrement dit, les fournisseurs d'énergie se retrouvent à inciter les consommateurs à acheter à terme moins d'énergie du fait des économies qu'ils vont générer grâce aux travaux réalisés !

Pour les convaincre, les fournisseurs doivent les aider à investir dans des travaux leur permettant de réduire leur consommation d'énergie. Cela a un double effet pour les fournisseurs d'énergie : diminuer leur marge de l'année de financement des travaux et impacter leur chiffre d'affaires sur toute la durée de vie du matériel/matériau mis en place dans le cadre des travaux.

Pour autant, ce mécanisme existe désormais depuis près de 20 ans et s'il était à craindre des réticences les premières années, le dispositif est désormais pleinement ancré dans les mœurs.

3. Dans ce livre, on parlera indistinctement de bénéficiaire ou de maître d'ouvrage, comme étant la personne propriétaire de bien sur lequel les travaux d'efficacité énergétique vont être réalisés et qui bénéficiera *in fine* des CEE.

4. TWh cumac pour Tera Watt heure cumulé et actualisé, unité de mesure du CEE explicitée plus loin dans le livre. Dans la suite du livre, c désignera cumac

5. Source : plaquette CEE DGEC – 4 pages, janvier 2022, Brochure_CEE_4p_A5_2023.pdf (ecologie.gouv.fr)

1.3 Mécanisme d'obligation

Concrètement, le ministère en charge du dispositif⁶ fixe un objectif global d'économies d'énergie par période à l'ensemble des fournisseurs d'énergie. Cet objectif chiffré correspond à l'obligation de la période.

Ces périodes, historiquement de 3 ans, sont passées à 4 ans et seront possiblement de 5 ans à partir de 2026, pour être en totale cohérence avec la périodicité des programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE), outil de planification majeure de la trajectoire énergétique de la France qui s'échelonne sur 5 ans.

De l'obligation découle des «obligés», en l'occurrence les fournisseurs d'énergie qui doivent inciter les maîtres d'ouvrage à faire des travaux d'économies d'énergie.



REMARQUE

Conséquences de la non-atteinte de l'obligation

La non-atteinte de son obligation par un obligé est un cas explicitement prévu par le Code de l'énergie et sanctionnée par le paiement d'une amende. Sur la 5^e période, la pénalité est de :

- 15 € pour 1 MWhc classique manquant ;
- 20 € pour 1 MWhc précarité manquant.

Toutefois, depuis l'entrée en vigueur du dispositif en 2006, aucune communication publique n'a été faite sur la non-atteinte de l'obligation et le paiement de l'amende par un obligé. Pour autant, la réalité semble quelque peu différente et certains vendeurs d'énergie auraient payé cette pénalité, notamment au lancement du dispositif en 1^{re} et 2^e période. L'obligation de chaque période a toujours été éteinte de manière globale et les obligés ont donc toujours réussi leur défi collectif.

L'expérience a par ailleurs montré que lorsqu'un risque de non-extinction de l'obligation globale planait, le ministère

6. Si le pilotage des CEE a majoritairement été confié au ministère de l'Écologie et de la Transition énergétique, un rattachement au ministère de l'Économie est en vigueur depuis 2024 et les services de la DGEC sous sont une co-tutelle.

est intervenu au travers de leviers multiples : prolongation de la période ou encore relance « artificielle » de la production via la mise en place de bonification.

Notons que l'amende théorique si aucun obligé ne disposait de CEE sur son compte en fin de 5^e période⁷ serait de 52,15 milliards d'euros. L'estimation générale est que les obligés versent en moyenne 6 milliards d'euros par an, ce qui les libère du paiement de l'amende.

On peut donc dire que les obligés financent collectivement des travaux à hauteur de 24 milliards d'euros sur 4 ans pour éviter de payer une amende de 52,15 milliards d'euros. Finalement, toute la philosophie du dispositif des CEE se résume dans cette phrase !



FOCUS

L'unité du CEE

Le CEE est exprimé en kWh cumac et tous ses multiples associés (MWhc, GWhc, TWhc).

Cumac est la contraction de « cumulé » et « actualisé » :

- *Cumulé* du fait du financement en une fois de l'économie d'énergie théorique calculée sur la durée de vie de l'équipement ou du produit installé ;
- *Actualisé* afin de prendre en compte une actualisation annuelle des économies futures. Les économies d'énergie réalisées au cours de chaque année suivant la première sont actualisées en divisant par 1,04 les économies de l'année précédente (taux d'actualisation de 4 %).

Le dispositif prend donc en compte les économies d'énergie sur la durée de vie du produit ou de l'équipement installé. Pour l'exemple sur des travaux en résidentiel : 17 ans pour une pompe à chaleur ou 30 ans pour un isolant installé dans les combles d'une maison.

La méthodologie pour définir le nombre de kWhc auquel une opération donne droit est la suivante :

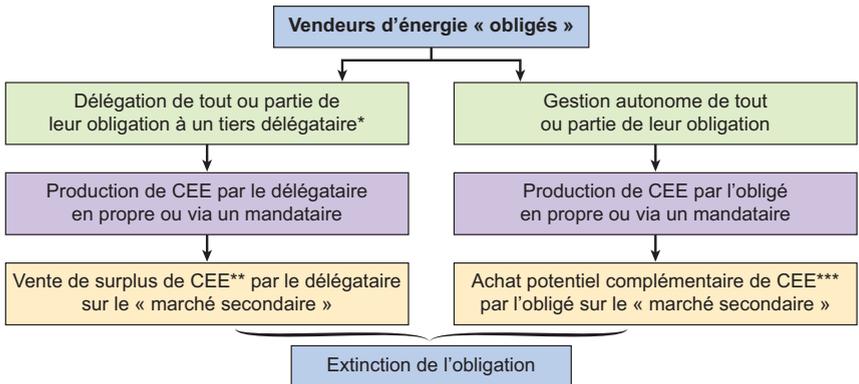
7. Le niveau d'obligation de la 5^e période est de 1970 TWhc de CEE classique et 1130 TWhc de CEE précarité, soit 3100 TWhc au total.

- on définit la quantité d'énergie en kWh qu'elle va faire économiser la première année ;
- on définit la durée de vie théorique de l'équipement ou du matériau installé ;
- le forfait en kWhc correspond à la quantité d'énergie économisée la première année multipliée par la durée de vie théorique de l'investissement, actualisée à 4 %.

1.4 Comment éteindre son obligation ?

Pour éteindre leur obligation, les obligés disposent de plusieurs possibilités.

La figure 1.1 explicite les stratégies que peut adopter un obligé pour éteindre son obligation.



*Le tiers délégataire se porte garant du niveau d'obligation déléguée

**Surplus par rapport à son niveau d'obligation

***Si sa production ne permet pas d'éteindre son obligation

Figure 1.1 Couverture de l'obligation par un obligé

1.5 Notion de producteurs de CEE

Quatre types d'acteurs interviennent pour produire sur le marché des CEE :

- une sanction pécuniaire dont le montant est proportionné à la gravité du manquement;
- une annulation des certificats d'économies d'énergie d'un volume égal à celui concerné par le manquement;
- une suspension ou un rejet des demandes de certificats d'économies d'énergie;
- une privation de la possibilité d'obtenir des certificats d'économies d'énergie

À cela, il convient d'ajouter le risque d'image engendré par ces sanctions majoritairement rendues publiques au *Journal officiel* ou par la presse qui n'hésite plus à écrire des articles dans lesquels ils mettent en doute la qualité des travaux financés par les obligés. L'obligé en tant que demandeur de CEE doit donc certes produire au moindre coût mais en s'assurant que sa production est parfaitement réglementaire. L'obligé porte également des risques en achetant des CEE à un tiers. En effet, l'article L. 221-8 du Code de l'énergie prévoit que les obligés qui acquièrent des certificats d'économies d'énergie doivent mettre en place des dispositifs d'identification, d'évaluation et de gestion des risques permettant de détecter une obtention frauduleuse par la personne cédant les certificats. Dans la négative, l'acheteur pourra se voir retirer les CEE frauduleux de son propre compte.

1.5.2 Points d'attention sur le métier de délégataire

Missions socles d'un délégataire

Le délégataire CEE est avant tout un statut et non un métier. Ainsi, si les délégataires agréés par le ministère possèdent ce statut commun, chaque délégataire exerce ce rôle différemment. Sur le marché du particulier, certains délégataires sont en effet des donneurs d'ordres de sociétés réalisant les travaux tandis que d'autres se positionnent en partenaires de ces professionnels et les aident à obtenir les primes CEE pour leurs clients. Ces deux approches sont extrêmement différentes et pourtant chacun est reconnu comme délégataire au sens du Code de l'énergie.

Quelles sont dès lors les missions communes à tous les délégataires? Elles peuvent être résumées ainsi:

- inciter, en leur nom, à la réalisation de travaux en préfinançant eux-mêmes la prime CEE plusieurs mois avant d'être payés par les obligés à qui ils vendent les CEE obtenus;
- déposer, en leur nom, les dossiers de demande de CEE au PNCEE en s'assurant de la conformité administrative de chaque dossier de travaux et en contrôlant préalablement que les travaux financés ont été réalisés conformément à l'ensemble des attendus réglementaires et techniques.

La plupart des délégataires endossent des missions complémentaires qui sortent du spectre du statut de délégataire. Parmi ces missions complémentaires se trouve fréquemment le conseil technique. Cette mission est davantage remplie par des délégataires en contact direct avec le bénéficiaire (modèles B2B ou B2C) que par des délégataires qui contractualisent avec un professionnel réalisant les travaux éligibles aux primes CEE (modèles en B2B2B et B2B2C). Le professionnel est alors mandaté pour proposer la prime CEE du délégataire à ses clients et ce professionnel endosse bien souvent ce rôle de conseil sur les travaux à réaliser ou les matériels à installer; le délégataire conservant la charge de l'incitation financière et du contrôle de la conformité du dossier et du chantier.

Risque marché du délégataire

Si la description du fonctionnement du marché est abordée dans le détail ultérieurement (voir § 1.11.1 «marché primaire – marché secondaire»), retenons dès à présent qu'il peut se passer plusieurs mois, voire années, entre le moment où le délégataire s'engage à verser une prime pour inciter un maître d'ouvrage à faire des travaux et le moment où les CEE sont obtenus et où il peut donc livrer les CEE associés à un client obligé. Cette durée est avant tout dépendante de la date d'engagement des travaux par le bénéficiaire après réception de la promesse de prime et de la durée des travaux eux-mêmes, sans compter les délais de transmission des pièces du dossier au délégataire, de contrôle de conformité du dossier et du chantier par le délégataire, du dépôt de la demande de CEE au

PNCEE et du délai d'instruction de ce dernier avant délivrance des CEE...

En règle générale, entre le moment où l'incitation financière est faite au bénéficiaire pour la réalisation des travaux et l'obtention des CEE, il peut se passer 6 mois pour des travaux dans le logement d'un ménage et un an et demi pour des travaux chez un industriel. Il peut même se passer 2 ans ou plus sur certaines opérations notamment en transport qui exigent un relevé de trafic pendant 6 mois pour déterminer le volume de CEE auquel l'opération donne droit.

Du fait de cette temporalité parfois très longue, il peut arriver que le cours du marché secondaire au moment de l'obtention des CEE soit décorrélé du niveau de prime promis par le délégataire au bénéficiaire sur le marché primaire. Si la décorrélacion est à la hausse, le délégataire vend *in fine* à un prix supérieur sur le marché secondaire; il n'y a alors pas de difficulté à couvrir la prime promise. Mais il arrive également que le cours sur le marché secondaire soit proche voire inférieur au montant de la prime que le délégataire s'est engagé à payer X mois plus tôt. Une mauvaise gestion de ce risque peut conduire un délégataire à se retrouver dans l'incapacité de payer les primes promises. Ce risque est loin d'être théorique puisqu'une entreprise du secteur a été placée en procédure de sauvegarde pendant dix mois en 2015 du fait de ce phénomène et que des acteurs ont été dans l'incapacité de régler les primes en début de P5.

Par ailleurs, pour gérer ce risque, le ministère analyse la santé financière des entreprises candidates au statut de délégataire sur une période. Il est notamment attendu que le candidat délégataire prouve sa capacité de continuer à payer les primes aux maîtres d'ouvrage, y compris en l'absence de délivrance de CEE pendant plusieurs mois.

Dans le cadre de la démarche de délégation, obligés et délégataires s'engagent de manière contractuelle. Il est vraisemblable que les obligés prêtent une attention particulière à la solidité financière du ou des délégataires retenus.

Notons que ce risque marché n'existe théoriquement pas chez un obligé car il ne produit normalement pas de CEE pour les vendre.

Il les produit pour répondre à son obligation. Les CEE sont en effet pour lui une brique de coûts dans la structuration globale du coût de revient de l'énergie qu'il vend. Le chiffre d'affaires de l'obligé couvre donc ce coût des CEE.

1.6 Rôles actif et incitatif : pierre angulaire du dispositif

Le dispositif des CEE se fonde sur le principe de l'incitation. À ce titre, il est impératif pour un maître d'ouvrage d'avoir obtenu une offre de prime CEE avant de signer son devis des travaux. Dans le dispositif des CEE, la date de signature du devis correspond à la date d'engagement. Dans le cas contraire, les travaux ne pourront pas être valorisés en CEE. En effet, il est dès lors considéré que le bénéficiaire n'avait pas besoin de la prime CEE pour réaliser des travaux dans la mesure où il a signé le devis avant de connaître le montant de celle-ci ! La demande de prime est donc bel et bien la première étape à envisager lors de toute action d'efficacité énergétique.

Cette demande de prime CEE en amont de la signature du devis a toutefois été assouplie récemment pour les particuliers. En effet, une tolérance pouvant aller jusqu'à 14 jours après la signature du devis est accordée (elle correspond au délai de rétractation possible par le particulier). Le dispositif des CEE reste toutefois fortement ancré dans ce principe de rôle actif et incitatif (RAI) qui doit être attesté par écrit. Ainsi, pour qu'une action donne droit à CEE, il faut que le demandeur de CEE prouve qu'il a proposé une contrepartie financière au maître d'ouvrage avant que ce dernier n'ait passé la commande des travaux. Cela peut se faire, par exemple, par un horodatage électronique fiable de la promesse de prime qui sera comparé à la date de signature du devis.

Par ailleurs et parmi les incontournables du dispositif, notons que la facture des travaux doit obligatoirement être datée de moins d'un an lors de sa transmission à l'administration dans le cadre de la demande de CEE. De ce fait, il est impératif que le bénéficiaire ou l'entreprise qui a réalisé les travaux transmette, dans les meilleurs

délais, l'ensemble des pièces justificatives au demandeur de CEE afin que ce dernier puisse constituer un dossier complet, qui pourra ensuite être déposé dans les délais au PNCEE, en vue de la délivrance des CEE.

Si un an peut paraître une durée confortable, elle ne l'est pas tant que cela. En effet, la réglementation soumet à contrôle de très nombreux travaux. Il s'agit soit de contrôle par contact correspondant soit à un appel soit à l'envoi d'un mail au bénéficiaire des travaux, soit d'un contrôle *in situ*, c'est-à-dire sur le site où les travaux ont été effectués. La réalisation de ces contrôles et notamment des contrôles *in situ*, obligatoirement effectués par un bureau de contrôle accrédité par le Cofrac⁹, prend du temps et nécessite le respect de taux de conformité et de corrections des non-conformités, ce qui allonge considérablement les délais avant dépôt.

1.7 Une production de CEE diversifiée

1.7.1 CEE classiques et CEE précarité

Sous cette même appellation de CEE se cachent en fait deux catégories de CEE : les CEE dits «classiques» (CEE CL) et les CEE dit «précarité» (CEE PR). Comme leurs noms l'indiquent, la différenciation tient uniquement à la typologie des bénéficiaires auxquels on s'adresse. Nous reviendrons ultérieurement sur la mise en place des CEE précarité qui marque une évolution importante dans le dispositif mais retenons le principe de donner des primes financièrement plus importantes aux ménages les plus modestes.

9. En France, le Cofrac est l'unique instance nationale désignée et reconnue par l'État pour délivrer des accréditations.

1.7.2 Trois options pour produire des CEE

La production des TWhc de CEE peut être réalisée de 3 manières :

– **Via des opérations standardisées** : ce sont les actions réalisées le plus communément et qui sont regroupées dans un catalogue de fiches. Début 2024, ce catalogue comprenait 228 fiches, correspondant à autant de travaux différents. Pour l'exemple, les fiches relatives au logement sont regroupées dans le secteur dénommé résidentiel, sous l'acronyme BAR pour «bâtiment résidentiel». Ce secteur comporte à ce jour 63 fiches dont l'isolation des murs, la mise en place d'un thermostat ou encore l'installation d'une chaudière biomasse. Les fiches relatives au secteur tertiaire sont référencées sous l'acronyme BAT pour «bâtiment tertiaire».

Chaque opération de travaux fait l'objet d'une fiche d'opération standardisée (FOST) qui est publiée par arrêté après un cycle de co-création principalement entre le porteur de la fiche d'opportunité, les membres du groupe de travail de l'ATEE et l'équipe permanente de l'ATEE.

Chaque FOST indique le secteur d'application, la dénomination de l'opération, les critères d'éligibilité à CEE, la durée de vie de l'opération et surtout le montant en kWhc¹⁰ que l'opération permet de générer. C'est ce volume de kWhc qui sera donc produit et délivré par le PNCEE au demandeur ayant permis de réaliser ces travaux grâce à son incitation financière.

– **Via des opérations spécifiques** : toutes les opérations ne méritent pas d'être standardisées, notamment quand elles ne sont pas récurrentes, du moins dans des conditions standards. Il serait néanmoins regrettable de ne pas inciter ce type d'opérations alors qu'elles génèrent des économies d'énergie. Plus complexes dans la détermination du forfait en kWhc notamment parce qu'elles nécessitent de définir la situation de référence¹¹, les opérations spécifiques sont bien plus longues à mettre en œuvre et ont un coût de traitement

10. 1 TWhc = 1 000 MWhc = 1 000 000 kWhc

11. Situation initiale permettant de fixer des points de référence indispensables pour évaluer les changements et l'impact, en autorisant les comparaisons entre la situation avant et après les travaux.

nettement supérieur à une opération standard. Elles ne sont en général valorisées que pour un volume en kWhc significatif.

– **Via les programmes**: ils correspondent à des projets d'une durée de 3 ou 4 ans qui visent également des économies d'énergie, à l'exclusion des travaux¹² toutefois, et plus difficilement quantifiables. Les programmes peuvent financer de l'innovation, de l'information, de la formation et concerner tous les secteurs. Un appel à programme (AAP) est lancé chaque année par le ministère selon 3 à 4 axes. Les postulants ont plusieurs semaines pour formuler et déposer leur candidature afin de devenir lauréats. Contrairement aux autres typologies de CEE dont le prix est soumis à une logique de marché, le prix des CEE obtenus via des programmes est fixe et défini par le ministère au moment de l'AAP.

1.8 Secteurs producteurs de CEE

Il existe 6 secteurs dans lesquels il est communément admis qu'il est possible de réaliser des opérations d'efficacité énergétique et donc de produire des CEE :

- Résidentiel individuel ou collectif;
- Tertiaire;
- Industrie;
- Agriculture;
- Réseau (éclairage public ou de chauffage/refroidissement) ;
- Transport.

Des fiches standardisées existent ainsi dans les 6 secteurs et il est également possible d'engager des opérations spécifiques dans ces domaines. Concernant les programmes, l'ensemble des secteurs sont également ouverts mais encadrés par l'AAP annuel précédemment mentionné.

Sur la base de la segmentation CEE classiques – CEE précarité, les secteurs producteurs se répartissent comme présenté à la figure 1.2.

12. Il y a tout de même eu des exceptions à la règle comme, par exemple, le programme TEPCV (Territoire à Énergie Positive pour la Croissance Verte) dans lequel le financement des travaux des collectivités labellisées TEPCV ont pu amener à des restes à charge nuls voire excédentaires.

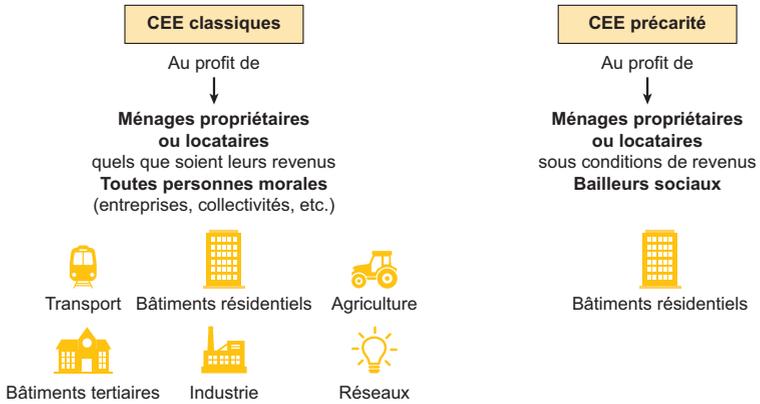


Figure 1.2

1.9 CEE et exigences associées

Si les modes de production de CEE et les secteurs sont relativement diversifiés, apportant une certaine souplesse aux producteurs, l'éligibilité des travaux aux CEE est, quant à elle, très encadrée. Des exigences sont attendues sur les performances des matériels/matériaux ainsi que sur les professionnels réalisant les travaux. Des audits, études de dimensionnement et contrôles de chantiers *in situ* sont parfois également exigés.

Pour l'exemple, voici quelques exigences actuelles sur les matériels/matériaux installés :

- une résistance thermique minimum de $7 \text{ m}^2 \cdot \text{K}/\text{W}$ pour l'isolation d'une toiture de combles perdus correspondant par exemple à la pose d'une laine minérale de $\lambda 35$ avec une épaisseur de 245 mm ;
- une efficacité énergétique saisonnière *a minima* de 111% pour une pompe à chaleur (PAC) moyenne ou haute température.

Il est ainsi primordial, avant de s'engager dans des travaux, de s'assurer du respect, pour une opération donnée, des conditions d'éligibilité des primes CEE pour avoir l'assurance de pouvoir en bénéficier.

Aussi, pour être éligible aux aides, la majorité des travaux réalisés pour le compte des particuliers doit être réalisée par un professionnel

reconnu garant de l'environnement (RGE) dans le domaine spécifique des travaux mis en œuvre.

1.10 CEE, une obligation qui tire le marché

Si l'ambition pouvait paraître mesurée lors de la 1^{re} période des CEE où l'obligation avait été fixée à 54 TWhc, elle a au fil des périodes sensiblement augmenté pour atteindre 3100 TWhc en 5^e période. Notons donc une augmentation de l'obligation de plus de 4200% en 16 ans ce qui est considérable tant en matière d'ambition que de nécessaire mobilisation de l'ensemble de l'écosystème des CEE.

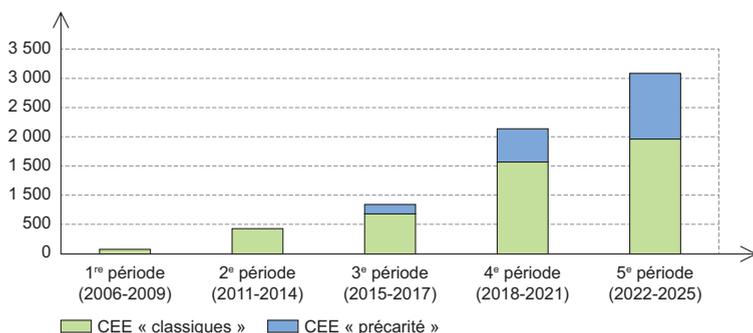


Figure 1.3 Obligation CEE par période en TWhc

La trajectoire d'obligation devrait continuer sa croissance et l'obligation, pour la 6^e période, devrait de nouveau être renforcée, notamment au regard de la directive Efficacité énergétique révisée en 2023.

Par ailleurs, la loi Énergie climat a prévu en 2019 qu'«avant le 1^{er} juillet 2023, puis tous les cinq ans, une loi détermine les objectifs et fixe les priorités d'action de la politique énergétique nationale pour répondre à l'urgence écologique et climatique». Elle doit préciser entre autres «les niveaux minimal et maximal des obligations d'économies d'énergie pour une période de cinq ans». À ce jour, cette obligation n'a pas encore connu de traduction législative mais le principe d'une

fourchette basse et haute d'obligation est d'ores et déjà intégrée dans la Stratégie française énergie climat (SFEC) et devrait prochainement être inscrite dans la PPE. Cette fourchette autrement appelée corridor d'obligation est regardée au pas annuel.

Ramenée à l'année, l'obligation CEE depuis le lancement du dispositif est passé de 13,5 TWhc à 775 TWhc.

Pour la 6^e période, la fourchette basse envisage un niveau annuel de 1 250 TWhc et la fourchette haute de 2 500 TWhc.



Daniel Cappe

Vice-président de l'ATEE



Vous avez participé à l'émergence du dispositif des CEE en France et en êtes en quelque sorte la mémoire... Pouvez-vous nous en retracer les éléments fondateurs?

Tout a démarré en 2003 dans le cadre d'un grand débat sur l'énergie, débat voulu par les pouvoirs publics sur la production d'énergie en raison notamment du changement de statut d'EDF, de GDF et de l'autorisation de construire un EPR sur le territoire national. Alors que les certificats blancs émergeaient en Angleterre et les *tituli* en Italie, l'ATEE a poussé à ce que le débat s'élargisse à la question de la demande d'énergie et plus largement des économies d'énergie. Un livre blanc a été rédigé dans le cadre de ces débats et des visites ont été organisées dans ces 2 pays en présence du ministère et de l'Ademe pour comprendre le fonctionnement de ces nouveaux mécanismes. Le souhait d'opérations standardisées simples comme en Angleterre a assez vite émergé, complété de la mise en place d'opérations spécifiques mais également d'un marché d'échange (comme en Italie). Il fallait à tout prix éviter le monstre technocratique où le dispositif aurait avant tout été construit en chambre sans l'implication des acteurs de terrain. Si la DGEC pensait uniquement au résidentiel sur la base d'une quinzaine de fiches, nous avons eu la satisfaction de voir arriver l'industrie, les transports et l'agriculture dans le champ du dispositif. Le travail sur les fiches a commencé dès 2004 sur toutes ces thématiques. C'est d'ailleurs la fiche du transport combiné rail-route qui a servi d'étendard pour aller présenter le mécanisme aux sénateurs et la loi Pope est venue consacrer le mécanisme en 2005

avec une effectivité en juin 2006 et une rétroactivité au 1^{er} janvier. À noter que le premier CEE a été distribué par le ministre François Loos le 18 novembre 2006 à Électricité de Strasbourg.

Si cette naissance ressemble à une belle histoire, tout n'a pourtant pas été sans encombre dans la suite du dispositif?

En effet, des difficultés se sont fait sentir sous la mandature de la ministre Ségolène Royal avec, dans un premier temps, un défaut important d'ambition de production de CEE atteignant les 100TWhc par rapport aux attendus Ademe (et donc un effondrement du prix) puis, pour la période suivante, un doublement de l'obligation entraînant d'autres problèmes.

Sous la ministre Delphine Batho, des difficultés ont également émergé, les obligés remontant une forte complexité du mécanisme et des critiques arrivant également de la Caisse des dépôts imaginant remplacer le dispositif par un fonds de 5 Mds€ en provenance des établissements bancaires. À l'inverse, d'autres avis, favorables au dispositif, sont arrivés sur le bureau de la ministre. Face à ces retours divergents, le Premier ministre de l'époque a demandé l'avis de la Cour des comptes en 2013. Michèle Pappalardo qui avait notamment travaillé à la mise en place du dispositif près de 10ans plus tôt a été nommée sur cette mission. 12 recommandations d'amélioration ont été formulées et toutes ont été mises en œuvre, à l'exception de la place de marché qui a émergé bien plus tard. Cette phase de complexité apparente a finalement permis de redonner un nouveau souffle aux CEE!

L'arrivée des directives sur l'efficacité énergétique et l'éco-conception ont aussi bousculé le dispositif. Il a fallu reprendre l'intégralité du catalogue de 300 fiches et ce qui était attendu en 3 mois a en fait duré 3 ans et mobilisé près de 200 experts.

Le dispositif est bientôt majeur... 18 ans se sont écoulés depuis sa création. Que voyez-vous quand vous regardez dans le rétroviseur?

L'une de mes grandes fiertés est que le dispositif existe toujours et ait conservé son ambition, malgré les changements de ministres, de couleur politique et les attaques répétées... alors que les Anglais ont perdu en intensité et que les Italiens se sont recentrés sur l'industrie.

Ayant travaillé à l'élaboration d'un dispositif similaire dans un autre pays européen, j'ai également remarqué qu'en l'absence d'équivalent de l'Ademe (pour l'expertise technique) et de l'ATEE, c'est-à-dire d'une instance où les gens peuvent échanger, le dialogue s'avérait assez difficile entre le ministère et les obligés. La réussite du dispositif en France tient aussi dans le triptyque Ministère – Ademe – ATEE, où chacun joue son rôle et apporte ses valences.

Mais il faut désormais regarder avant tout devant nous et, pour la 6^e période, nous portons trois messages principaux que sont la stabilisation du dispositif et sa simplification, l'évaluation du gisement d'économies d'énergie accessibles économiquement et le recalage du dispositif de contrôle et d'audit dans le bâtiment.

”

1.11 De la prime au marché secondaire

1.11.1 Marché primaire – marché secondaire

Le dispositif des CEE repose sur une logique de marché. La meilleure manière de le comprendre est d'analyser le *business model* d'un délégataire.

Comme susmentionné, le délégataire est un intermédiaire sur le marché des CEE. Il incite un maître d'ouvrage à faire des travaux d'économies d'énergie en l'aidant à financer, via une «prime CEE», une partie de ses travaux. En ce sens, le délégataire achète à un maître d'ouvrage le droit exclusif¹³ de transformer ses travaux d'économies d'énergie en certificats d'économies d'énergie. Le délégataire obtient ce droit exclusif en contrepartie d'une prime promise au bénéficiaire. L'achat de ce droit est réalisé sur ce que les acteurs de l'écosystème ont pris pour habitude d'appeler le «marché primaire». Le montant des primes attribuées aux bénéficiaires est calculé sur la base du prix au kWhc payé par le délégataire multiplié par le volume de kWhc généré par les travaux financés.

Une fois ce droit acquis de transformer les travaux d'économies d'énergie en CEE, le délégataire le transforme en CEE validés par le PNCEE¹⁴. Enfin, le délégataire vend ses CEE sur un marché baptisé «marché secondaire». La marge brute du délégataire sur une action financée dépend donc de la différence entre le prix de vente des CEE et le prix d'achat du «droit exclusif» aux bénéficiaires.

Ce *business model* est schématisé à la figure 1.4.

13. L'exclusivité tient au fait que le maître d'ouvrage est tenu de vendre ce droit CEE à un seul acteur. Dans la négative, le financement des travaux pourrait être largement supérieur à 100%.

14. Pôle national des certificats d'économies d'énergie – entité de la Direction générale de l'Énergie et du Climat au sein du ministère de l'Écologie

TABLE DES MATIÈRES

Le mot des auteurs	7
Les auteurs	9
1	
Vous avez dit CEE ?	11
1.1 CEE, de quoi parlons-nous?	11
1.2 CEE: principe fondateur	12
1.3 Mécanisme d'obligation	13
1.4 Comment éteindre son obligation?	15
1.5 Notion de producteurs de CEE	15
1.6 Rôles actif et incitatif: pierre angulaire du dispositif	21
1.7 Une production de CEE diversifiée	22
1.8 Secteurs producteurs de CEE	24
1.9 CEE et exigences associées	25
1.10 CEE, une obligation qui tire le marché	26
1.11 De la prime au marché secondaire	31
1.12 Impact du dispositif sur les factures d'énergie	36
1.13 Arrivée de la précarité: une évolution qui marque le dispositif	37

2

CEE, un dispositif aux bénéfices multiples	43
2.1 Réponse de la France à la directive Efficacité énergétique	43
2.2 Aspects organisationnels	50
2.3 Aspects financiers	54
2.4 Une vision pluriannuelle qui traverse les mandats électoraux.....	62

3

Axes d'amélioration	65
3.1 Pilotage via le respect des fondamentaux	66
3.2 Lutte contre la fraude	71
3.3 Vers un regain d'efficacité	78
3.4 Fausse bonne idée : passer d'un marché à un fonds	79

4

Donner un nouveau souffle aux CEE	85
4.1 Pilotage du dispositif	86
4.2 Simplification	93
4.3 Lutte contre la fraude	100
 Conclusion	 117
 Glossaire	 119
 Remerciements	 121
 Présentation des sponsors	 123

LES CERTIFICATS D'ÉCONOMIES D'ÉNERGIE

Franck Annamayer
Florence Lievyn

Souvent décriés, parfois ignorés et généralement mal appréhendés, les CEE représentent pourtant depuis 2006 le mécanisme choisi par la France pour justifier de ses économies d'énergie à la Commission européenne. Par ailleurs, avec plus de 5 milliards d'euros par an et une augmentation significative dans les années à venir, le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) représente le principal outil de financement de la rénovation énergétique en France.

Ainsi, depuis presque 20 ans, au gré des changements politiques et des évolutions techniques, les CEE poursuivent leur vie, parfois mouvementée, souvent chahutée mais pleine d'opportunités au travers d'une odyssée qui n'est pas près de s'arrêter aux vues des objectifs de neutralité carbone poursuivis par la France d'ici 2050.

Cet ouvrage en quatre parties se propose d'expliquer le fonctionnement d'un dispositif qui a permis des succès incontestables en matière d'économies d'énergie. Cependant, il n'en occulte pas moins certaines de ses limites, intrinsèques et extrinsèques, et propose des axes d'amélioration pour lui redonner un nouveau souffle.

Cet opus didactique est destiné à toutes les personnes souhaitant comprendre le mécanisme original des certificats d'économies d'énergie.

Photographie de couverture: @ Adobe Stock - Sommersby

