



Rapport de la Cour des Comptes relatif au dispositif des certificats d'économies d'énergie

Note de décryptage de la Coalition France pour l'efficacité énergétique





Les membres de la Coalition France pour l'efficacité énergétique attendaient avec impatience les conclusions de la Cour des Comptes sur le mécanisme CEE. Équilibré, Le rapport souligne les avantages mais aussi les inconvénients et lourdeurs de ce système et propose les actions correctrices à y apporter. La tonalité du rendu de la Cour des Comptes est positif vis à vis du dispositif des certificats d'économies d'énergie tandis que les magistrats n'hésitent pas à rétablir quelques vérités. Les recommandations faites par la Cour des Comptes ne font que conforter les demandes portées par la Coalition France pour l'efficacité énergétique.

Décryptage.

Table des matières

I Objectif de la troisième période des CEE.....	4
II Nécessité d'un meilleur contrôle des économies d'énergie effectivement réalisées.....	5
III Attitude des fournisseurs d'énergie vis à vis du dispositif.....	6
IV La gouvernance de la mise en œuvre des certificats d'économies d'énergie	7
V Indépendance du passeport rénovation de rénovation énergétique proposé par les énergéticiens ;.....	9
V Rénovation globale et CEE.....	10
VI Conclusion de la cour des comptes sur les coûts du système CEE.....	11



I Objectif de la troisième période des CEE

La Cour des Comptes ne s'exprime pas sur un éventuel objectif pour la troisième période des certificats d'économies d'énergie. Elle précise néanmoins p 49 :

« Dans la perspective d'une augmentation des objectifs des CEE pour la troisième période, l'ADEME a été chargée par la direction générale de l'énergie et du climat de mener une mission d'évaluation des gisements d'économie d'énergie, en termes de potentiels théoriques et de potentiels technico-économiques, c'est-à-dire en tenant compte du contexte économique ainsi que de la viabilité économique et financière des actions proposées à travers les fiches existantes et en projet. Ainsi, les actions qui ne sont pas économiquement rentables ne sont pas comptabilisées de même que celles qui ne sont pas encore suffisamment bien connues pour être chiffrées.

Le résultat de ces travaux (y compris les hypothèses et méthodes de calcul) a été soumis en avril 2012 à la concertation avec les acteurs, et notamment les principaux obligés (Union française de l'électricité, EDF, GDF et Total), ce qui a conduit à modifier légèrement la répartition du gisement technico-économique entre les différents secteurs mais pas le total qui s'élève à 900 TWh cumac sur la période 2014/2016 (c'est-à-dire les dates prévues initialement pour la troisième période), soit environ 13 % du gisement théorique maximal.

La concertation a conduit notamment à réduire globalement le gisement accessible du bâtiment résidentiel, qui représente toutefois les deux tiers du gisement total et à tripler le gisement du bâtiment tertiaire, notamment grâce à une étude complémentaire spécifique pour compenser le manque de données disponibles.

La Cour des Comptes n'a pas de compétence particulière pour apprécier la pertinence de ces résultats mais la transparence de la méthode et la concertation qui a eu lieu en 2012 conduisent à penser que les éventuelles insuffisances ou erreurs ont pu être corrigées. »



II Nécessité d'un meilleur contrôle des économies d'énergie effectivement réalisées

La Cour des Comptes revient à de nombreuses reprises sur l'absence de contrôle à posteriori des économies d'énergie effectivement engendrées par le mécanisme CEE :

p 14 « Au-delà, pour la troisième période, le dispositif devrait évoluer vers une autre logique fondée sur un système déclaratif et dématérialisé ainsi que sur des contrôles a posteriori par échantillonnage » ;

p 14 « engager immédiatement et par sondage les contrôles a posteriori prévus par les textes et qui n'ont jamais été mis en œuvre » ;

p 60 « Pour bien argumenter et donc faciliter ces révisions de fiches, il faudrait pouvoir chiffrer le montant des économies réelles, et mesurer les éventuelles « surestimations ». Il serait donc très utile de vérifier ex-post la réalité des résultats en termes d'économie d'énergie en fonction du type de parc réellement concerné par les opérations. Cette évaluation, qui devrait être rendue obligatoire au moins pour les fiches principales, pourrait être réalisée par l'ADEME ; cela nécessite qu'elle ait accès aux données des obligés pour permettre de constituer des échantillons représentatifs de la situation du parc ; cela nécessite également d'avoir des informations relativement précises sur la situation avant et après les actions d'économie d'énergie ».

p 92, p 122, etc.

Point de vue de la Coalition France pour l'efficacité énergétique : Les propositions de la Cour des Comptes rejoignent les demandes formulées par la Coalition France pour l'efficacité énergétique, à savoir un meilleur contrôle *ex-ante* et *ex-post* des différents mécanismes de soutien à l'efficacité énergétique, afin d'améliorer le pilotage de ces derniers et de les rendre plus transparents pour les ses bénéficiaires. La Cour des Comptes propose pour cela de s'inspirer de nos voisins : *p 73 « On note qu'en Allemagne comme au Royaume-Uni (cf. annexe 12), les dispositifs d'aide aux économies d'énergie intègrent le recours à des expertises « avant-après », d'autant plus que les aides sont souvent données sous forme de prêt dont le remboursement est assis sur les économies réalisées. »*



III Attitude des fournisseurs d'énergie vis à vis du dispositif

La Cour des Comptes revient à plusieurs reprises sur les stratégies mises en place par les fournisseurs d'énergie vis à vis du système des CEE :

p49/50 « Les grands obligés, représentés par l'Union française de l'électricité en particulier, continuent à indiquer leur désaccord avec ces résultats, la part de gisement atteignable à des coûts technico- économiques acceptables leur paraissant trop optimiste. Ils ne proposent pas toutefois un chiffrage qui permette de comprendre, point par point, sur quelles bases et quelles hypothèses reposent leurs critiques et leur réfutation des calculs de l'ADEME, à l'exception, notable, du traitement des conséquences, dans les prochaines années, de l'évolution de la réglementation, notamment de la mise en œuvre de la directive « écoconception » en matière de chaudière, qui pourrait affecter un des principaux gisements actuels. »

- p 101 : « Le coût, sensiblement plus élevé que la moyenne, des certificats d'économies d'énergie d'EDF est donc une conséquence de ses choix stratégiques faits à l'origine et qui n'ont pas beaucoup évolué, malgré le changement de contexte.

On peut relever aussi, toutefois, que ces coûts recouvrent des éléments qui, tout en permettant d'obtenir des certificats, lui procurent également d'autres bénéfices ou existeraient probablement, même sans certificats. C'est le cas, par exemple, des primes pour les projets des régions Bretagne et Provence-Alpes-Côte d'Azur, certes d'un montant limité par rapport au coût total (5,7 M€ soit environ 2 % du coût des CEE en 2012), qui visent à réduire les consommations et donc, indirectement, à éviter des pannes et à limiter les investissements futurs, qu'EDF aurait donc intérêt à financer même sans obligation de CEE. »

p 102 « Par conséquent, compte tenu de ces évolutions possibles, il est difficile de chiffrer aujourd'hui le coût des certificats d'économies d'énergie d'EDF dans le futur, mais la comparaison avec les résultats des autres obligés montre qu'EDF semble avoir la possibilité de réduire sensiblement ses coûts d'obtention des certificats, ce qui permettrait de limiter les conséquences pour elle d'une éventuelle augmentation des objectifs pour la troisième période. » ;

p 105 « D'une manière générale, les fournisseurs de carburants, considèrent que le dispositif des CEE leur donne la possibilité de développer une activité commerciale qui leur procure des avantages en termes de contacts et de connaissance des clients et de leur mode de vie.

Ainsi, Total indique s'être efforcé de transformer cette contrainte en occasion d'intégrer les programmes d'économies d'énergie dans ses offres de produits et services, en mettant en œuvre des moyens humains et financiers notables (plus de 100 emplois directs et indirects attachés aux CEE)58. »



IV La gouvernance de la mise en œuvre des certificats d'économies d'énergie

La Cour des Comptes souligne à de nombreuses reprises les dysfonctionnements liés à la gouvernance du système CEE :

p 59 « Les critiques portent, notamment, sur les économies calculées dans les fiches « chaudières », les plus utilisées, qui seraient sensiblement surestimées, du fait d'une base de calcul pour la consommation par logement ainsi que pour le gain énergétique des nouvelles chaudières par rapport au parc installé plus élevée que dans la réalité, ce qui gonflerait les résultats forfaitaires d'économies réalisées. » ;

p 67/68 « Sur ce point, comme sur celui précédemment évoqué de l'actualisation des gains énergétiques associés à chaque fiche, le poids des industriels et des obligés est fort, ces deux catégories d'acteurs, très présents à l'ATEE, ayant intérêt à faire perdurer soit les fiches qui correspondent à leur produit, soit des fiches qui permettent d'obtenir facilement des certificats. Dans ce domaine, le rôle d'expert de l'ADEME est important. »

p 112 « En préalable, on peut relever l'absence de communication « grand public » de l'État, depuis l'origine, sur le mécanisme des certificats, en dehors des sites internet du ministère et de l'ADEME. » ;

- p113 « À ce titre, la création d'une instance permanente de concertation de type comité de pilotage, regroupant administrations, obligés, éligibles et associations, pourrait assurer une fonction de dialogue et de transparence utile pour le pilotage d'un dispositif aussi complexe, sans intervenir dans son fonctionnement quotidien. Ni l'association technique, énergie, environnement, qui réunit essentiellement les professionnels de l'énergie entre eux, ni le Conseil national de l'énergie ne peuvent remplir cette mission. »

p 115 « En revanche, le faible nombre des suppressions montre qu'aucun exercice de bilan d'efficacité des fiches n'est réalisé, alors qu'un très grand nombre est peu ou pas utilisé : en octobre 2012, la 20ème fiche ne représentait que 0,77 % des économies réalisées en kWh cumac. »



Point de vue de la Coalition France pour l'efficacité énergétique : Les cadres législatif, juridique et réglementaire français n'ont globalement pas évolué depuis le dernier choc pétrolier. Orientés vers le développement de l'offre en énergies, ils deviennent inadaptés aux enjeux actuels de l'indispensable montée en puissance de l'efficacité énergétique. L'Etat doit donc assurer son rôle neutre de régulateur en opérant un rééquilibrage en faveur des économies d'énergies réelles et mesurables. Cette tâche passe notamment par la mise en oeuvre d'une gouvernance multiacteurs : les acteurs de l'efficacité énergétiques, qu'ils soient issus de la société civile, industriels ou artisans doivent être plus impliqués dans les processus décisionnaires. La Coalition France pour l'Efficacité Énergétique approuve pleinement la proposition faite par la Cour des comptes P113« *À ce titre, la création d'une instance permanente de concertation de type comité de pilotage, regroupant administrations, obligés, éligibles et associations, pourrait assurer une fonction de dialogue et de transparence utile pour le pilotage d'un dispositif aussi complexe, sans intervenir dans son fonctionnement quotidien. Ni l'association technique, énergie, environnement, qui réunit essentiellement les professionnels de l'énergie entre eux, ni le Conseil national de l'énergie ne peuvent remplir cette mission.* »



V Indépendance du passeport rénovation de rénovation énergétique proposé par les énergéticiens ;

p 132 « Toutefois la mise en place éventuelle des passeports devrait répondre à certains préalables :

les audits et les propositions de travaux devraient être réalisés par des experts indépendants, et en particulier, indépendants des réseaux liés aux deux grands énergéticiens, ce qui nécessiterait une phase de démarrage assez longue, le temps de mettre en place un tel réseau et les agréments nécessaires ;

ce dispositif ne pourrait se substituer en totalité aux obligations actuelles des énergéticiens, sauf à provoquer une brusque chute d'activité dans le secteur de la rénovation thermique. [...] La solution pourrait résider dans un programme au sens de l'article L. 221-7 du code de l'énergie, qui devrait donc étendre le champ possible des programmes au financement d'audits, pratique déjà existante dans le cadre des programmes d'information, mais qui prendrait là une toute autre ampleur.

Ce programme pourrait absorber une part de l'augmentation des objectifs de la troisième période. »

Point de vue de la Coalition France pour l'efficacité énergétique : la notion d'indépendance est indissociable de l'idée de confiance qui doit s'instaurer entre tous les acteurs de l'efficacité énergétique. Le législateur s'est déjà assuré de l'indépendance des audits énergétiques (DPE, audit énergétique en copropriété, audit énergétique dans les entreprises via la directive efficacité énergétique et la transposition de son article 8). Il doit donc en être de même pour la fourniture d'énergie et la prestation d'efficacité énergétique qui doivent être indépendantes l'une de l'autre. Cette notion devra également être vérifiée sur le terrain.



V Rénovation globale et CEE

p 72 « Une bonification pourrait permettre, par exemple, d'inciter à réaliser des bouquets de travaux ou des rénovations lourdes sur les logements individuels⁴⁰ les plus énergétivores, c'est-à-dire les opérations dont l'efficacité énergétique est la plus forte. Toutefois, ce type d'opération étant très coûteux en investissements, les certificats ne sont probablement pas le moyen le mieux adapté pour les financer, en tout cas ils ne peuvent pas le faire seuls. Pour soutenir ce type d'action, la combinaison des différents outils de financement (crédits d'impôts, prêts bonifiés, système de tiers financeurs, etc.) est nécessaire, les CEE étant plutôt adaptés à la réalisation d'opérations simples, réalisées par des ménages qui améliorent progressivement l'efficacité énergétique de leur logement.

On constate d'ailleurs que l'utilisation des CEE pour la réalisation d'opérations plus « complexes » qui nécessitent un repérage des opérations, la réalisation de diagnostics plus ou moins approfondis et le montage d'un plan de financement avant de pouvoir commencer les moindres travaux, passe aujourd'hui plutôt par la constitution de programmes qui dérogent à la logique de base initiale des certificats. » ;

p 150 « Pour des actions plus massives et ciblées, nécessitant des moyens financiers importants, comme les rénovations lourdes des logements existants ou les investissements dans l'industrie ou les transports, les CEE semblent mal adaptés. »

Point de vue de la Coalition France pour l'efficacité énergétique : un particulier peut aujourd'hui avoir à utiliser jusqu'à 7 procédures différentes pour financer toute ou partie d'un projet de rénovation globale (crédit bancaire, ANAH, aides conseil régional, collectivité locale, Eco-PTZ, CEE, ASP, etc.). La création d'un fonds au niveau national pouvant lever des investissements privés permettrait de démultiplier l'effet des fonds publics engagés actuellement dans la rénovation énergétique, garantir le refinancement et de pérenniser le système sur le long terme.

Une partie de l'augmentation des objectifs de volume des CEE dédiés au secteur du bâtiment résidentiel permettrait d'amorcer ce fonds et ses mécanismes dont des prêts « rénovation énergétique » à taux bonifiés. Les fonds du LDD pourront également être utilisés par ce nouvel outil, ce dernier permettant également de flécher plus aisément des fonds européens de la BEI et de la BCE vers des projets français de rénovation énergétique.



VI Conclusion de la cour des comptes sur les coûts du système CEE

p 109 : « Les certificats d'économies d'énergie sont d'un coût très limité pour l'État puisqu'ils sont financés directement par les obligés. Leur coût moyen unitaire est mal connu et il serait utile que le sujet fasse l'objet d'analyses précises régulièrement, le prix du marché n'étant pas d'une grande fiabilité actuellement.

D'après les travaux de la Cour, le coût moyen unitaire sur la deuxième période pour la plupart des obligés est d'environ 0,4c€/kWhcumac, proche de celui de la première période, ce qui représente un coût total d'environ 1,4 Md€ (sur 4,5 ans) pour financer les 345 TWh cumac de la deuxième période. En réalité, le coût total a été plus important, EDF ayant un coût d'obtention de ses certificats sensiblement supérieur à la moyenne.

La répartition du coût des CEE entre les différents types de dépenses varie selon les « modèles » utilisés par les obligés, mais la part qui revient directement à ceux qui font les investissements d'efficacité énergétique a tendance à augmenter. Il est probable que les modèles vont progressivement se rapprocher sur ce point.

En particulier, la question se pose du modèle retenu par EDF compte tenu de ses coûts unitaires sensiblement supérieurs à la moyenne et en augmentation du fait de la concurrence des modèles fondés sur la distribution de prime. »