



CERTIFICATS D'ECONOMIES D'ENERGIE

Une efficacité loin d'être certifiée

RESUME

Le dispositif des Certificats d'Economies d'Energie (CEE), instauré dans le cadre de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique de juillet 2005, vise à répondre aux objectifs français, et par la suite européens (2012), de baisse de la consommation d'énergie finale. Dans son principe, il vise à obliger les vendeurs d'énergie (EDF, ENGIE, Total, etc...) à obtenir de leurs clients¹ la réalisation d'économies d'énergie (via principalement des aides financières) en échange d'un certificat attestant d'un volume d'énergie épargnée. Toutefois, le coût réel du dispositif repose non pas sur les vendeurs d'énergie mais bien sur les consommateurs puisque sa mécanique fait qu'en bout de chaîne, les coûts sont répercutés sur le prix de l'énergie.

Le dispositif entre en ce début d'année dans une nouvelle phase qui doit se traduire par un coût sur la facture d'énergie estimé à 1,8 milliard d'euros par an. L'UFC-Que Choisir a voulu expertiser ce dispositif devenu fer de lance de la politique publique de soutien à la rénovation énergétique. L'association dénonce les insuffisances d'un dispositif peu transparent et trop complexe, qui accentue les inégalités entre les consommateurs dans l'accès à la rénovation.

Bien que l'incitation des consommateurs soit au cœur du dispositif, notre sondage exclusif² montre que seulement 31 % des ménages ayant réalisé des travaux d'efficacité énergétique ont bénéficié d'une prime au titre des CEE. Pire, parmi ceux n'ayant pas bénéficié de CEE dans le cadre de travaux de rénovation énergétique, 73 % connaissaient ou avaient entendu parler du dispositif. Par conséquent, sa faible mobilisation ne peut se justifier par son seul manque de notoriété. Notre étude, sur la base des demandes d'informations reçus par les associations locales, identifie trois raisons qui peuvent constituer un frein à la demande de CEE :

- **Le défaut d'accompagnement** des consommateurs par les professionnels (vendeurs d'énergie et installateurs) mais également par l'administration peut expliquer cette situation ;
- **Une demande de CEE complexe aux résultats incertains.** Les démarches administratives autour de la demande de CEE (avant et après travaux) sont sources d'erreurs et de litiges qui peuvent parfois déboucher sur un refus de paiement aux consommateurs, avec les conséquences importantes sur leur budget que cela engendre ;
- **Un montant des aides pas toujours incitatif.** Le montant de l'aide est parfois trop faible par rapport au coût des travaux (par exemple sur les chaudières individuelles, les CEE représentent environ 155 € sur un équipement de plus de 3100 €, soit 5 % du montant d'une chaudière). Dès lors, au vu de la lourdeur administrative de la demande de CEE et de la faiblesse du montant, certains consommateurs peuvent ne pas mobiliser le dispositif. De plus, presque 6 consommateurs sur 10 n'avaient pas connaissance du caractère variable du montant des CEE. Or le montant peut varier du simple à plus du double selon l'acheteur (par exemple pour l'isolation des combles, le montant peut varier de 414 € à 943 €).

De plus, dans son fonctionnement interne, le dispositif peut être aussi bien source

¹ Particuliers et professionnels.

² Sondage Ifop, effectué en décembre 2017 sur la base d'un questionnaire auto-administré par Internet auprès d'un échantillon de 938 chefs de famille ou maîtresses de maison âgés de 18 ans et plus.

d'iniquité entre professionnels et consommateurs qu'entre consommateurs eux-mêmes. Les ménages ont été jusqu'à présent les principaux bénéficiaires du dispositif du CEE (51% des volumes de CEE délivrés) mais également les principaux contributeurs aux dispositifs via leur facture d'énergie (jusqu'à 438 millions d'euros par an sur la 3^{ème} période 2015-2017 contre, selon nos estimations, 840 millions sur la période ouverte le 1^{er} janvier 2018). Pour autant, si tous les consommateurs paient le dispositif, tous n'en bénéficient pas. En effet, les locataires ruraux et urbains ont contribué à hauteur de 171 millions d'euros par an sur la 3^{ème} période, mais, à la différence des propriétaires, ils ne bénéficient malheureusement que très marginalement des CEE car ils n'ont pas d'intérêt à investir dans un bien dont ils n'ont pas la propriété. Ce déséquilibre est en l'état voué à s'aggraver en raison des objectifs d'économies d'énergie sur la période en cours (2018-2020).

Au vu de ces constats et alors que le Ministère de la transition écologique et solidaire et celui de la Cohésion des territoires préparent un plan rénovation qui intègre un volet financement, l'UFC-Que Choisir fait une série de propositions visant à :

- Rendre transparent le marché des CEE en obligeant les vendeurs d'énergie à publier leur prix unitaire (MWh Cumac) afin de faciliter la comparaison des offres ;
- Sécuriser la demande de CEE en contrôlant l'éligibilité a priori plutôt qu'a posteriori des travaux ;
- Renforcer les moyens de l'organe de surveillance du dispositif pour assurer son efficacité ;
- Créer un bonus/malus basé sur la performance du logement en location afin d'inciter les bailleurs à réaliser des travaux d'économies d'énergie. Ce dispositif permettrait au locataire de réduire sa consommation d'énergie mais également au bailleur de toucher un bonus en améliorant la performance du bien loué. Sa mise en place répond au déséquilibre créé par le dispositif de CEE dont les locataires sont totalement captifs.

Sommaire

RESUME	1
Partie 1 – Présentation et historique des certificats d'économies d'énergie	5
1. Définition du dispositif des CEE	5
2. Principe de fonctionnement du dispositif des CEE	5
3. Un dispositif voulu comme doublement incitatif.....	9
Partie 2 – Un dispositif complexe et peu connu des consommateurs, limitant l'effet incitatif	11
1. Un dispositif peu connu des consommateurs et peu mobilisé	11
3. Une demande de CEE complexe, aux résultats parfois incertains, qui peut être dissuasive	14
4. Un montant d'aide variable et parfois insuffisant pour inciter réellement les consommateurs	16
5. Une aide qui n'est pas toujours adaptée à la réalité de l'économie d'énergie.....	18
Partie 3 – Un dispositif des CEE à l'équilibre précaire : attention à l'explosion de la facture des ménages	21
1. Les risques inflationnistes du dispositif des CEE.....	21
2. Equilibre entre contribution et bénéfice : les locataires oubliés.....	25
Demandes de l'association	29
Annexe 1 : Calcul de la contribution globale aux CEE sur la 3 ^{ème} période	32
Annexe 2: Paramètres et hypothèses de calcul de la contribution au CEE selon le statut et la zone d'habitation.....	33
Annexe 3 : Historique du dispositif des CEE.....	37

Partie 1 – Présentation et historique des certificats d'économies d'énergie

1. Définition du dispositif des CEE

Le « Certificat d'Economies d'Energie » (CEE) aussi appelé « Prime énergie » dans le langage courant, est un mécanisme³ qui vise à obliger les vendeurs d'énergie (exemples : EDF, ENGIE, Total, Auchan) à obtenir de leurs clients (particuliers et entreprises) la réalisation d'économies d'énergie et à les justifier.

Chaque vendeur d'énergie se voit imposer par l'Etat un quota d'économies d'énergie à réaliser, en fonction de son volume de vente. En contrepartie des économies d'énergie, les vendeurs d'énergie se voient remettre un certificat attestant d'un volume de MWh d'énergie finale épargnée.

Dans ce dispositif, les économies d'énergie sont matérialisées en « mégawatheures cumulés et actualisés » d'énergie finale ou MWh Cumac (MWhc). Cette notion, qui est l'unité de compte propre au dispositif de CEE, permet d'exprimer la quantité d'énergie économisée sur la durée d'usage estimée d'un équipement ou d'une action en prenant en compte l'actualisation annuelle des économies futures. Par exemple, un changement de chaudière permettant d'économiser 1 MWh par an pendant 10 ans se verra attribuer 8,43 MWh Cumac d'économies d'énergie en raison de l'actualisation.

2. Principe de fonctionnement du dispositif des CEE

Les vendeurs d'énergie sont au centre du dispositif des certificats d'économies d'énergie. Néanmoins, les pouvoirs publics ont permis à d'autres acteurs (collectivités, bailleurs sociaux, entreprises spécialisées dans les CEE, etc.) de bénéficier du dispositif.

a) Les acteurs du dispositif

- **Les vendeurs d'énergie : des acteurs centraux du dispositif**

Les vendeurs d'énergie auprès des clients finaux (particuliers, entreprises, collectivités, etc.) se voient appeler les « obligés » dans le dispositif. L'Etat leur attribue un objectif d'économies d'énergie (en MWh Cumac) qu'ils doivent atteindre sur une période triennale. Les volumes d'obligation d'économies d'énergie dépendent des volumes vendus d'énergie et de leur valeur. Les vendeurs de carburant et d'électricité constituent les premiers contributeurs du dispositif (76 % des obligations) car ces deux énergies sont les plus consommées et les plus chères en France.

³ Annexe 3 – Historique du dispositif des CEE

En cas de non-respect de leurs obligations, les obligés sont sanctionnés par une pénalité de 20 € par MWh Cumac manquant, soit environ 6 à 7 fois le « cours » actuel du MWh Cumac.

- **Les éligibles**

D'autres acteurs désignés par la loi, sous le nom « d'éligibles », comme l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), les bailleurs sociaux ou les sociétés d'économie mixte peuvent entreprendre des actions d'économies d'énergie visant à générer des CEE et ensuite les valoriser auprès des obligés. A la différence des obligés, ils peuvent créer des CEE mais ne sont pas soumis à des obligations d'économies d'énergie. Par exemple, EDF a signé des contrats de rachat de CEE avec des collectivités qui réalisent des travaux d'économies d'énergie sur leur patrimoine.

- **Les sociétés intermédiaires**

Le dispositif des CEE s'est accompagné par le développement d'entreprises (Vos Travaux Eco, Geo PLC, etc.) qui servent d'intermédiaires entre les obligés et les éligibles, les installateurs et les consommateurs. Il existe plusieurs types de sociétés avec des rôles différents :

- **les spécialistes**, qui se sont créés dans le cadre du dispositif des CEE, pour développer leurs propres actions sur toute la chaîne de valeur : commerciale, organisationnelle et technique. Ces entreprises s'appuient sur un réseau de professionnels pour faire la promotion de travaux éligibles au CEE. Ils se rémunèrent ensuite grâce à la revente des CEE aux obligés ;
- **les prestataires interentreprises** qui, sans gérer des CEE en leur nom propre, assistent les obligés et les éligibles pour optimiser leurs processus de collecte et de dépôt.

- **Les pouvoirs publics contrôlent, régulent et fixent les objectifs**

Le Ministère de l'écologie détermine les objectifs d'économies d'énergie sur une période triennale. Pour cela une entité ad hoc, le « pôle national des certificats d'économies d'énergie » (PNCEE), a été créé afin d'assurer la gestion du dispositif. Le PNCEE détermine les obligations individuelles des entreprises, instruit les demandes de délivrance des CEE, mène les opérations de contrôle et sanctionne les infractions.

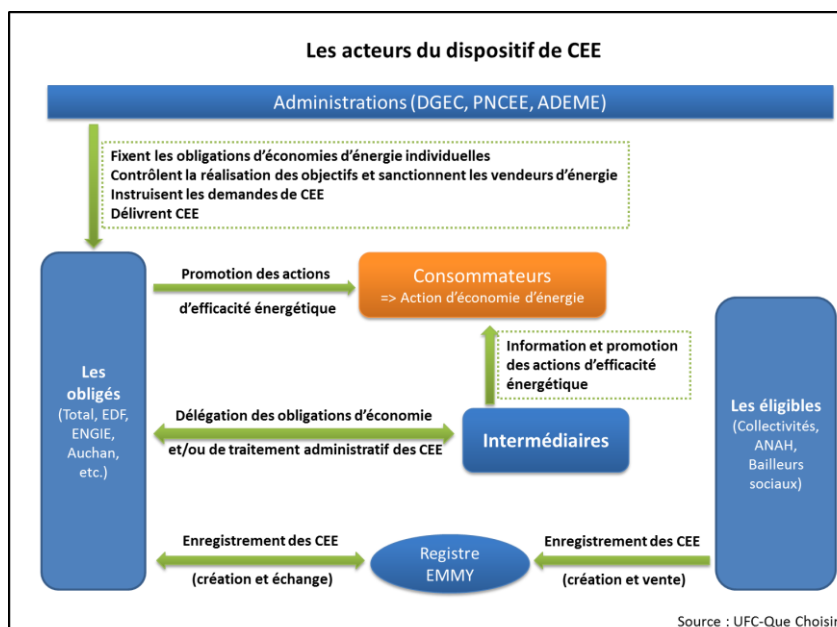
Cependant, avec 14 personnes, les moyens du PNCEE restent très limités pour effectuer les contrôles. Selon le ministère, seulement 165 dossiers ont été contrôlés de puis 2015 ce qui laisse une place aux risques de fraude. En effet, l'augmentation des volumes de CEE créés et le développement d'une multitude d'intermédiaires autour du dispositif ont rendu le contrôle complexe.

Selon l'organisme en charge de la lutte contre le blanchiment d'argent (Tracfin)⁴, « le système est vicié car la nécessité du contrôle n'a pas été suffisamment prise en compte, ni dans son organisation ni dans son dimensionnement ».

○ Le registre EMMY

Le registre national EMMY est destiné à tenir la comptabilité des certificats obtenus, acquis ou restitués à l'État. La mise en place et la gestion de ce registre ont été concédés, dans le cadre d'une délégation de service public, à la société Locasystem International jusqu'au 31 décembre 2017. Depuis janvier 2018, la gestion du registre a été confiée à la société Powernext SAS.

Plusieurs missions lui sont confiées comme la gestion du fichier des acteurs (inscription au registre des obligés et éligibles), l'enregistrement des certificats accordés après leur validation par le PNCEE ou encore l'enregistrement des transactions portant sur les CEE.



b) Les différentes modalités d'obtention des CEE pour les vendeurs d'énergie

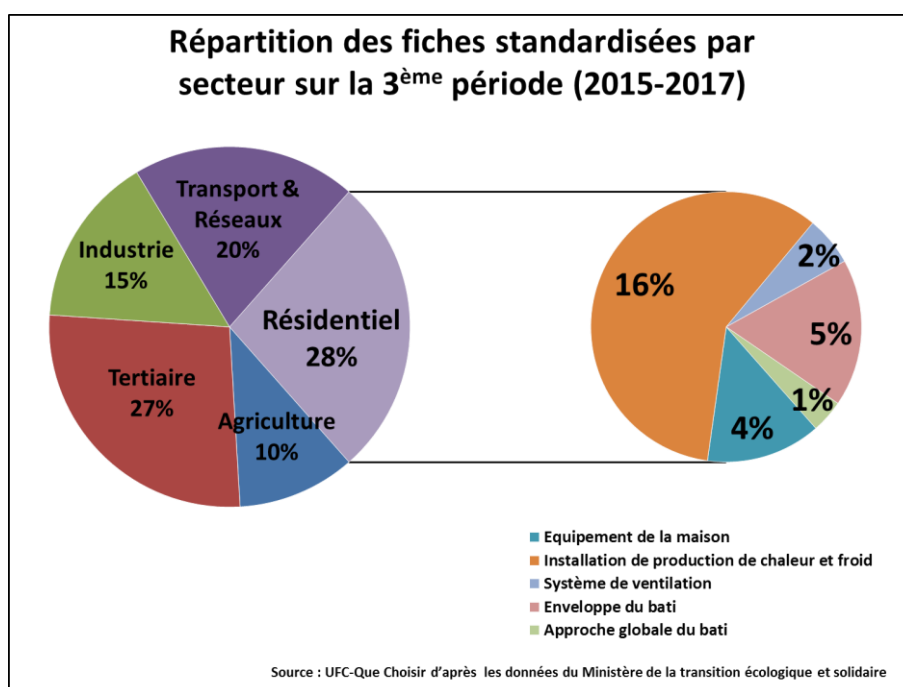
Si l'Etat fixe des objectifs contraignants aux vendeurs d'énergie, ces derniers disposent quand même d'une relative liberté d'action pour atteindre leurs objectifs. Plusieurs moyens sont à disposition des vendeurs d'énergie pour obtenir des CEE.

- Inciter directement leurs clients (particuliers, entreprises) à réaliser des opérations d'économies d'énergie.

⁴ <https://www.economie.gouv.fr/137-tracfin-presente-rapport-annuel-tendances-et-analyse-des-risques-blanchiment-capitaux-et>

L'accomplissement d'opérations donnant lieu à des économies d'énergie et permettant d'obtenir des CEE auprès des clients se fait dans un cadre prédéfini. Deux types d'actions directes donnent lieu à l'obtention des CEE :

- Les « opérations standardisées » d'économies d'énergie correspondent à des opérations couramment réalisées pour lesquelles une valeur forfaitaire des certificats d'économies d'énergie (CEE) a été définie. Dans chacun des secteurs d'activité concernés par le dispositif (résidentiel, tertiaire, industrie et agriculture), les actions d'efficacité énergétique sont caractérisées par des « fiches standardisées » qui définissent les exigences requises pour la délivrance des certificats et le montant estimé d'économies d'énergie associé à une action (exprimées en MWh Cumac). Ces fiches sont élaborées par les groupes de travail sectoriels de l'Association Technique Énergie Environnement (ATEE) avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Elles sont ensuite publiées par arrêté après validation de la DGEC et avis du Conseil supérieur de l'énergie. Actuellement, 189 fiches standardisées existent. La grande majorité des CEE délivrés (90 %) se font sur la base d'opérations standardisées.



- Les « opérations spécifiques » correspondent à des actions d'économies d'énergie plus complexes et non récurrentes. Plusieurs exigences qui visent à assurer la réalisation d'économies réelles doivent être respectées. Chaque opération spécifique doit s'accompagner d'un audit énergétique préalable avec des mesures de la consommation d'énergie, et d'une justification technique des calculs d'économies prévisionnelles.

Ces opérations, qui nécessitent une évaluation technique et un traitement administratif lourd, concernent généralement les actions

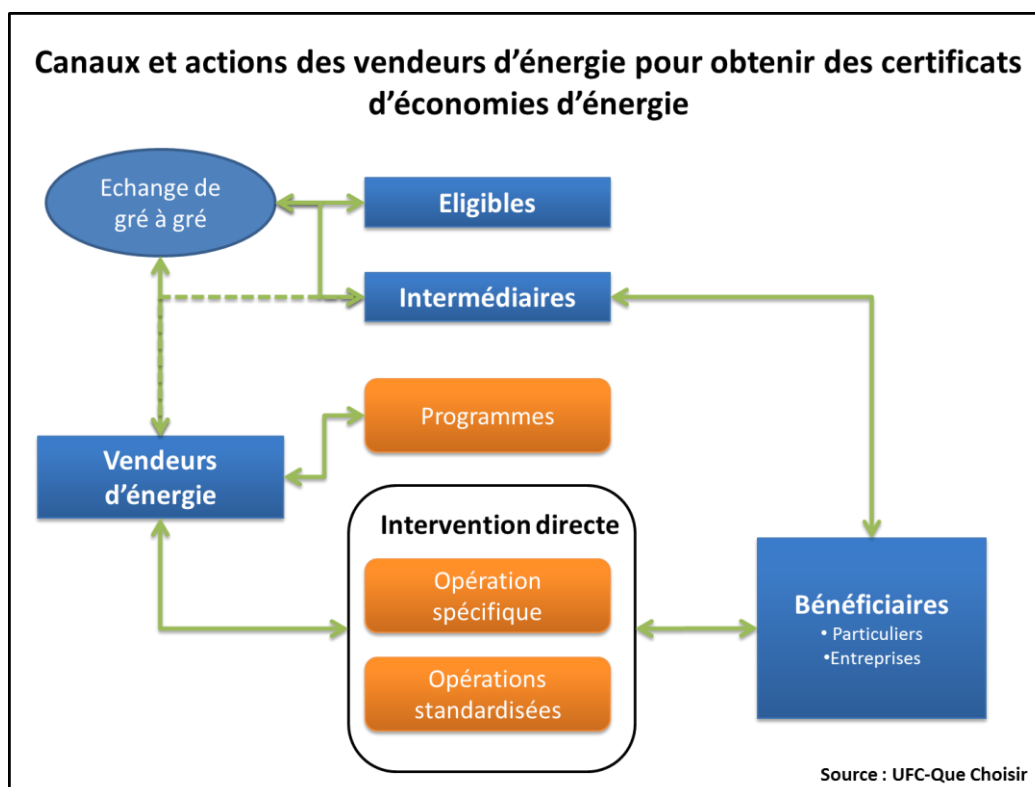
de rénovation énergétique de grande envergure et non récurrentes. Selon les données du Ministère de la transition écologique et solidaire, les opérations spécifiques ne représentent que 5,9 % des CEE délivrés et se concentrent sur l'industrie.

- **Financement de « programmes » liés à la maîtrise de la demande d'énergie**

Les vendeurs d'énergie peuvent contribuer financièrement à des « programmes » éligibles aux CEE qui favorisent la maîtrise d'énergie (par exemple financement de la formation des professionnels du bâtiment sur la rénovation énergétique). Il peut s'agir de programmes de réduction de la consommation énergétique des ménages les plus défavorisés ou de programmes d'information, de formation et d'innovation.

- **Acheter des CEE à des éligibles ou à des sociétés intermédiaires**

Les vendeurs d'énergie peuvent enfin remplir une part de leurs obligations en achetant des certificats d'économies d'énergie aux éligibles (collectivités territoriales, bailleurs sociaux, etc.) ou à des intermédiaires.



3. Un dispositif voulu comme doublement incitatif

a) Un dispositif d'aide qui dépend de l'économie d'énergie estimée

Contrairement à d'autres aides à la rénovation énergétique comme la TVA réduite et le crédit d'impôt transition énergétique, le montant de la prime CEE versée au consommateur est fonction du gain énergétique obtenu grâce à ce changement d'équipement (MWh Cumac). A l'inverse, la TVA réduite ou le crédit d'impôt transition énergétique (CITE) viennent réduire le montant final des travaux sans

tenir compte de la performance réellement atteinte et avec comme possible risque un effet inflationniste. En octroyant une prime par type de travaux et en fonction de la performance estimée, le dispositif réduit ce biais mais surtout oriente les consommateurs vers les travaux les plus efficaces.

b) Une double incitation des consommateurs

Le dispositif de CEE utilise une double mécanique d'incitation pour pousser les consommateurs à réaliser des actions d'efficacité énergétique :

- **Réduire le coût des travaux :** le montant des travaux de rénovation énergétique constitue souvent un frein pour les consommateurs. En toute logique, la prime CEE, en réduisant le montant initial des travaux, incite les consommateurs à investir dans des actions de réduction de la consommation d'énergie.
- **Augmenter la facture énergie des ménages :** les vendeurs d'énergie répercutent le montant des aides versées aux ménages ayant réalisé des travaux d'économies d'énergie sur le prix de l'énergie. Cela augmente donc le signal prix afin que les consommateurs réduisent leur consommation en réalisant des travaux d'efficacité énergétique.

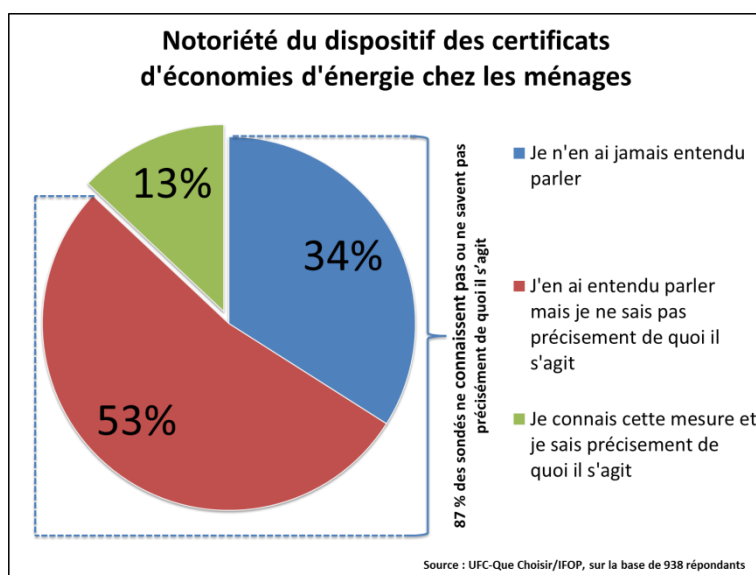
Créé en 2006 par l'Etat, le dispositif des « Certificats d'Economies d'Energie » vise à obliger les vendeurs d'énergie à obtenir de leurs clients la réalisation d'économies d'énergie en échange de quoi ils se voient remettre des certificats attestant des volumes d'énergie épargnés. Ce dispositif se traduit par une prime versée au consommateur par les vendeurs d'énergie (par exemple les fournisseurs d'énergie, la grande distribution ou des sociétés intermédiaires spécialisées dans les CEE) suite à des travaux d'efficacité énergétique dont le coût est répercuté sur l'ensemble des consommateurs. Dans le cadre des CEE, le montant de l'aide est fonction du gain énergétique estimé et non du prix du bien comme dans les aides publiques à la rénovation (TVA à taux réduite, CITE, etc.). Enfin, ce dispositif a la particularité de comporter une double mécanique se voulant incitative car, d'une part, il permet de financer les actions d'économies d'énergie et, d'autre part, le coût étant répercuté sur la facture d'énergie il augmente le prix de l'énergie, ce qui doit influencer le choix des consommateurs.

Partie 2 – Un dispositif complexe et peu connu des consommateurs, limitant l'effet incitatif

1. Un dispositif peu connu des consommateurs et peu mobilisé

- Une notoriété encore loin d'être acquise

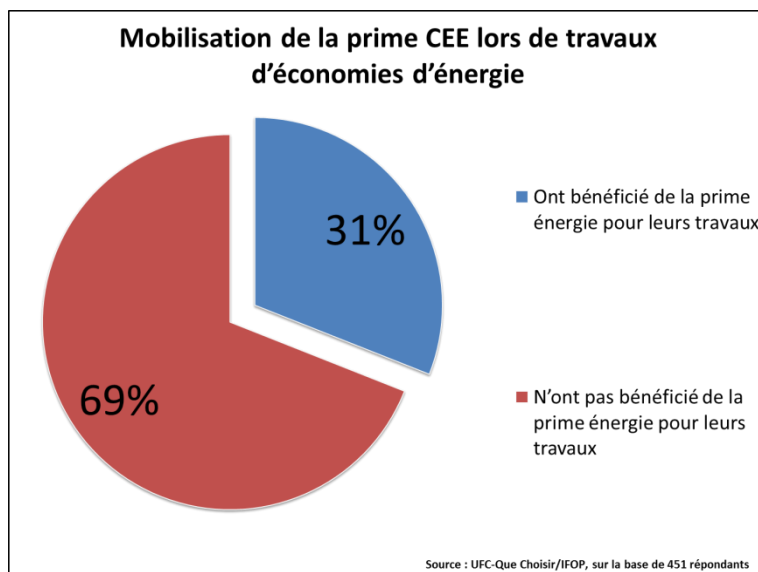
Pour qu'un dispositif soit efficace, il est nécessaire que ce dernier soit connu de ses potentiels bénéficiaires. Afin de déterminer la notoriété des CEE, l'UFC-Que Choisir a interrogé les consommateurs par le biais d'un institut de sondage⁵. Malgré plus d'une décennie d'existence et la multiplication des sociétés proposant des CEE, ce sondage souligne le manque de notoriété du dispositif chez les consommateurs puisque 87 % d'entre eux ne savent pas précisément de quoi il s'agit ou ne le connaissent pas du tout.



- Des CEE insuffisamment mobilisés lors des travaux d'économies d'énergie

Sur l'ensemble des ménages ayant effectué des travaux d'économies d'énergie, le sondage montre qu'à peine 31 % d'entre eux ont obtenu les CEE lors des travaux de rénovation énergétique. La demande de CEE devant être obligatoirement réalisée avant tout engagement de travaux, il est probable que le manque de connaissance du dispositif et l'absence d'accompagnement pèsent sur la mobilisation des CEE.

⁵ Sondage de l'Ifop, effectué en décembre 2017 sur la base d'un questionnaire auto-administré par Internet auprès d'un échantillon de 938 chefs de famille âgés de 18 ans et plus.



Pour autant, en s'intéressant aux 69 % des sondés n'ayant pas bénéficié des CEE lors des travaux d'économies d'énergie, on constate que 73 % d'entre eux disaient connaître le dispositif ou en avoir entendu parler. Par conséquent, l'absence de notoriété ne peut pas être l'unique explication du faible recours aux CEE lors de travaux d'efficacité énergétique.

Si la promotion du dispositif et l'accompagnement des consommateurs sont souvent avancés pour expliquer l'insuccès du dispositif, notre étude montre que la complexité de la demande de CEE et la faiblesse des incitations sont loin de devoir être négligées.

2. Des professionnels qui peinent à accompagner les consommateurs dans la demande de CEE

- **Des artisans à la peine sur la promotion des CEE**

Alors que les artisans sont les principaux interlocuteurs des consommateurs dans le cadre de travaux d'efficacité énergétique, une enquête de l'ADEME⁶ montre que 42 % d'entre eux ne connaissent pas le dispositif des CEE contre 7 % pour le crédit d'impôt transition énergétique. Cette enquête montre également que seulement 39 % des professionnels font la promotion du dispositif auprès des consommateurs, contre 74 % pour la TVA à taux réduit et 61 % pour le crédit d'impôt transition énergétique. Cette situation est d'autant plus anormale que ces artisans ont reçu une formation spécifique sur l'efficacité énergétique dans le cadre de la qualification « Reconnu Garant de l'Environnement » (RGE).

La procédure très administrative de demande des CEE (devis normalisé, attestation de fin de travaux, etc.) et le faible montant de la prime pour certains types de travaux peuvent expliquer le peu d'entrain des artisans à en faire la promotion.

- **Les pouvoirs publics mettent en avant leurs propres aides**

Sur le site officiel de la rénovation énergétique⁷, les pouvoirs publics mettent davantage en avant les dispositifs publics (CITE ou Eco-prêt) que les CEE qui sont relégués dans la sous rubrique « autres aides » sans véritable explication. Même si la promotion pèse sur les vendeurs d'énergie, les pouvoirs publics devraient faire la promotion des dispositifs d'aides dans leur ensemble. Quant aux espaces « info énergie », s'ils sensibilisent les consommateurs qui souhaitent entreprendre des travaux d'économies d'énergie aux CEE, ils n'ont souvent pas le réflexe de les contacter.

- **Des vendeurs d'énergie parfois timides en matière de promotion**

La promotion des CEE par les vendeurs d'énergie est très variable et dépendante de leur stratégie d'acquisition des CEE. Les enseignes de la grande distribution utilisent le dispositif comme outil marketing qui permet de générer par la suite de l'activité dans leur magasin (bon d'achat). Les stratégies des fournisseurs d'énergie restent plus nuancées. Par exemple, alors qu'un fournisseur comme Eni a un site dédié aux CEE et à la rénovation énergétique, d'autres comme Direct Energie renvoient vers des sites spécialisés (intermédiaires) sans trop de promotion.

⁶ Enquête OPEN 2015 de l'ADEME

⁷ <http://renovation-info-service.gouv.fr/>

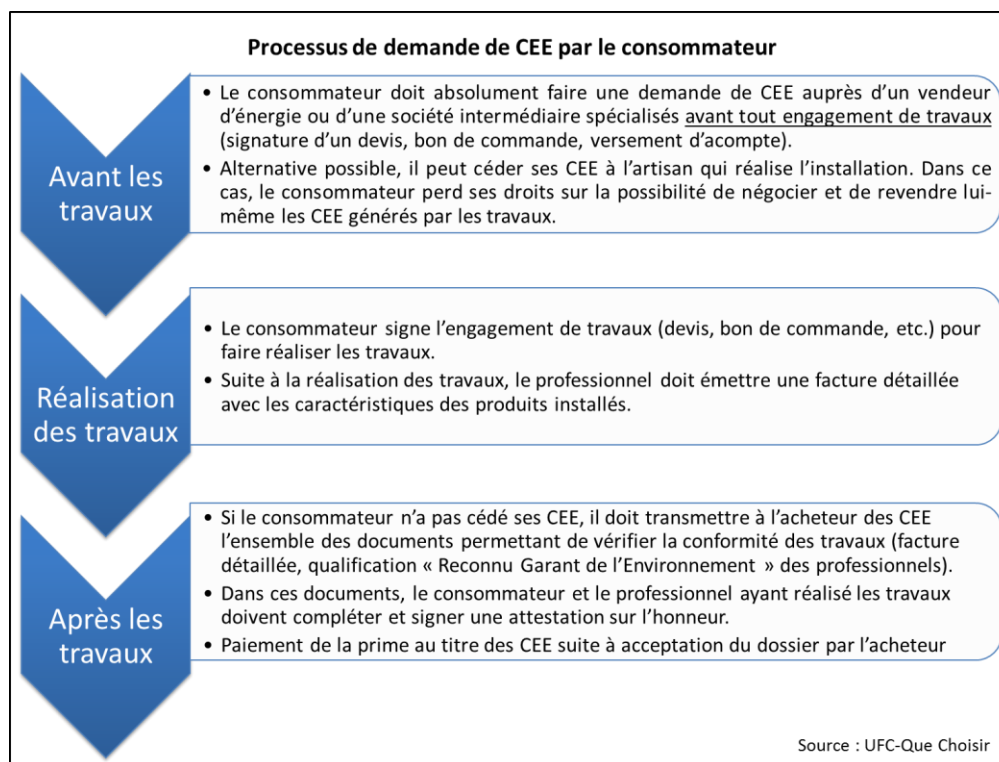
3. Une demande de CEE complexe, aux résultats parfois incertains, qui peut être dissuasive

- Un processus de demande complexe ...

Contrairement aux aides classiques à la rénovation énergétique où la demande s'effectue une fois les travaux réalisés (par exemple le CITE), la loi impose que la demande des CEE soit obligatoirement réalisée avant la signature de tout engagement vis-à-vis d'un professionnel. Le vendeur d'énergie doit faire la preuve de son rôle actif et incitatif vis-à-vis du consommateur s'il veut que l'administration valide la création du certificat d'économies d'énergie.

Dans ce cadre, les consommateurs doivent nécessairement respecter deux étapes pour pouvoir bénéficier des CEE :

- **Avant les travaux** : le consommateur doit faire une demande préalable de CEE auprès du fournisseur ou d'une société intermédiaire. Cette étape est extrêmement importante car elle permet de définir l'antériorité de la demande de CEE par rapport à la signature de tout engagement (devis, bon de commande, etc.)⁸.
- **Après les travaux** : le consommateur doit transmettre à l'acheteur des CEE l'ensemble des documents permettant de vérifier la bonne réalisation des travaux (facture détaillée, qualification RGE des professionnels, attestation sur l'honneur).



⁸ Dans le cas d'une cession des CEE à l'installateur, cette démarche est prise en charge par le professionnel.

- ... source de difficultés ou de litiges pour les consommateurs

Par sa complexité, cette procédure est source d'erreurs, de litiges et de demandes d'information. Selon le forum et la base de données des litiges des associations locales de l'UFC-Que Choisir⁹, il existe quatre types de problèmes :

- **L'absence d'accord préalable entre l'installateur et le consommateur** sur le bénéfice des CEE peut être source de litiges. Si le professionnel qui réalise les travaux avait prévu d'utiliser l'action d'économies d'énergie à son profit, il peut refuser de signer l'attestation sur l'honneur, ce qui bloque complètement la démarche. Le consommateur ne peut alors bénéficier de la prime CEE.
- **En l'absence de connaissance quant au processus de demande de CEE**, les consommateurs se voient refuser le paiement des CEE car la demande a été réalisée après l'engagement de travaux.

Verbatim

« J'ai renvoyé le dossier complet sauf que je n'ai pas vu dès le départ qu'il fallait s'inscrire avant d'avoir fait le devis. Verdict : cette prime m'est refusée »

- **Le non-respect des critères d'éligibilité.** Pour bénéficier des CEE, le professionnel doit être qualifié RGE et doit installer des équipements et produits qui respectent des spécifications techniques bien précises. En cas de non-respect d'une de ces deux conditions, l'acheteur refusera le paiement de la prime car il ne pourra pas faire valider les CEE associés à cette opération.

Verbatim

« On nous refuse donc la prime énergie (Auchan) car pas de numéro de certification à la date de l'installation ! »

« Nous avons fait poser des fenêtres en bois dont les performances, attestées par un organisme indépendant et accrédité par le COFRAC, sont très largement supérieures à celles exigées par la réglementation pour bénéficier d'un certificat d'économies d'énergie ... Pourtant depuis plusieurs semaines, LECLERC exige de façon mécanique la certification ACOTHERM, NF fenêtres bois ... et rejette notre dossier. »

- **L'absence d'un montant d'aide garantie.** Entre la demande préalable du consommateur, la validation et le versement de la prime CEE par l'acheteur, plusieurs semaines, voire mois, peuvent s'écouler selon la

⁹ Si les litiges liés aux CEE recensés entre 2007 et 2017 restent relativement faibles par rapport à l'ensemble des litiges, il existe toutefois des récurrences concernant les types de litige du dispositif.

nature des travaux. Durant cette période, le prix du MWh Cumac peut évoluer. Ainsi, par le passé certains consommateurs se voyaient verser une prime inférieure à celle proposée lors de la demande préalable. Malheureusement, l'inverse était rarement constaté. Depuis le 1^{er} janvier 2018, un décret¹⁰ a permis de mettre fin à cette pratique en obligeant les sociétés proposant des CEE à garantir le montant allégué lors de la demande. L'association ne peut que saluer cette décision de l'administration car cette situation était préjudiciable aux consommateurs qui intégraient la prime CEE dans le financement des travaux.

Verbatim

« Suite aux travaux d'économies d'énergie (fenêtres et volets) la prime a été ramenée à 92 euros au lieu de 413 euros (lors de la demande) ».

« Le montant de la prime ayant été estimé très tôt dans ma démarche, j'avais intégré cette dernière dans mon budget et me trouve maintenant dans une situation difficile [suite à la baisse du montant] ».

4. Un montant d'aide variable et parfois insuffisant pour inciter réellement les consommateurs

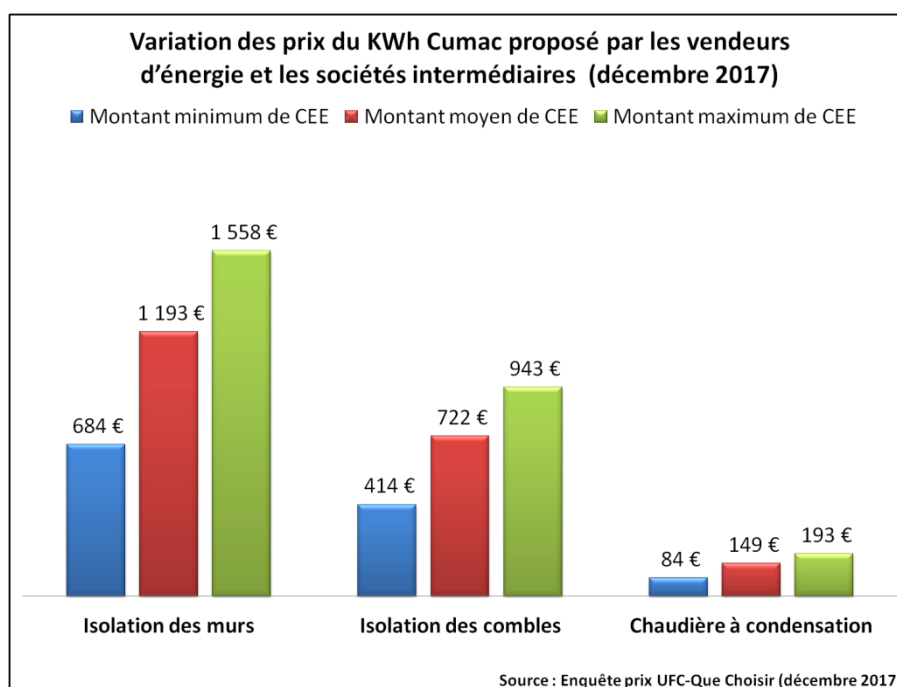
Le montant de l'aide dépend des caractéristiques des travaux mais également de l'acheteur des CEE.

- **Le manque de transparence sur le prix du MWh Cumac limite la mécanique incitative du dispositif**

Quand un ménage réalise des travaux éligibles aux CEE, il est libre de négocier ces derniers avec l'acheteur de son choix. Cette concurrence est d'autant plus importante que de l'autre côté, les acheteurs des CEE sont libres de fixer le montant de la prime. Cependant, à la différence de la vente de gaz et d'électricité, il n'existe pas de référentiel fiable ou de comparateur des CEE qui permette aux consommateurs d'apprécier les offres de rachat des certificats.

L'intérêt de faire jouer la concurrence est réel pour les consommateurs car dans une enquête effectuée par l'association en décembre 2017 sur 28 sites internet d'intermédiaires ou de vendeurs d'énergie proposant de racheter des CEE, nous avons constaté que le montant versé aux consommateurs pour une même action peut varier du simple à plus du double selon l'acheteur de certificat.

¹⁰ Article 10 du Décret n° 2017-1848 du 29 décembre 2017 modifiant les dispositions de la partie réglementaire du code de l'énergie relatives aux certificats d'économies d'énergie.



Ainsi, sur une même action d'isolation des murs, le montant versé au titre des CEE peut varier de 684 euros à 1558 euros pour une surface de 100 m². Autrement dit, un consommateur méconnaissant l'existence d'une concurrence sur les CEE pourra avoir un manque à gagner de 874 euros dans le cadre de son financement de travaux de rénovation ! Qui plus est, avec une telle différence de prix, l'offre basse pourra dissuader un consommateur de réaliser de tels travaux alors qu'il serait convaincu de les faire avec l'offre haute.

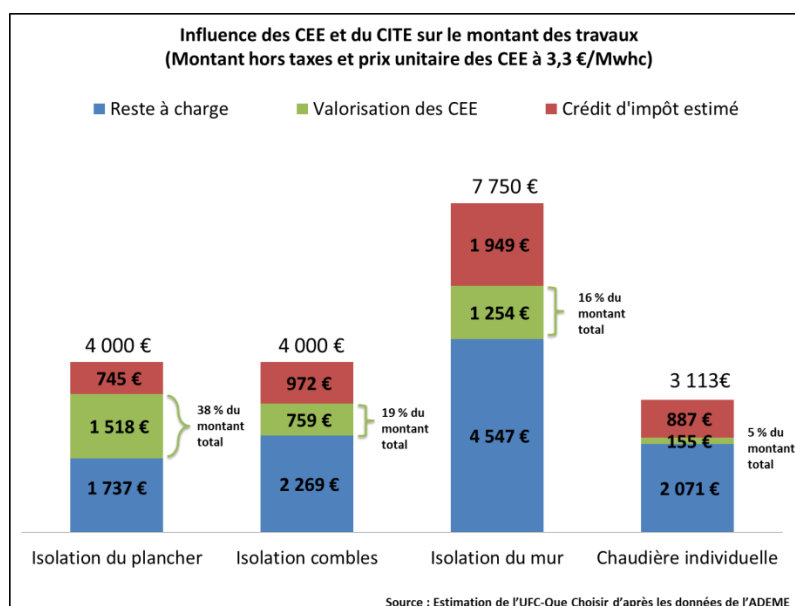
Il est donc indispensable que les consommateurs comparent les offres. Encore faut-il qu'ils aient conscience que le prix de rachat peut varier d'un acteur à l'autre. Or, notre sondage montre que sur les ménages qui ont bénéficié des CEE, 59 % n'avaient pas connaissance de l'existence d'une concurrence entre les acheteurs de CEE et donc de différences dans le montant des primes pour une même action d'économie d'énergie.

- **Une aide qui est parfois relativement faible au regard du montant des travaux**

Dans le dispositif des CEE, le montant de l'aide va dépendre de la valeur de rachat du MWh Cumac que proposent les vendeurs d'énergie mais également des économies d'énergie comptabilisées dans la fiche standardisée.

On observe que le taux de couverture des certificats d'économies d'énergie, c'est-à-dire la part du montant total des travaux couverts par les CEE, varie fortement d'une action à l'autre. En effet, selon notre exemple, le taux de couverture pour les opérations d'économies d'énergie peut varier de 5 % à 38 % du coût total des travaux (H.T.)¹¹.

¹¹ Base 3,3 €/MWh Cumac en juillet 2017. Utilisation du simulateur ADEME CEE <http://calculateur-cee.ademe.fr/>



Dans l'exemple ci-dessus, hormis l'isolation du plancher dont la part de l'aide représente environ 38 % du montant total des travaux, pour les autres, le taux de couverture des CEE reste en dessous du crédit d'impôt transition énergétique (30 % du montant des matériaux ou équipements). Au-delà de la part, c'est la valeur absolue de l'aide qui pose question et qui est plus marquante. Par exemple, pour la pose d'une chaudière individuelle, un consommateur n'entamera pas nécessairement une demande fastidieuse de CEE pour toucher une prime de 155 € sur un coût total de 3 113 €. Pire, en ne demandant pas les CEE, il peut obtenir un crédit d'impôt supérieur, de 933 € contre 887 € avec les CEE, soit une perte nette de 109 € H.T.¹² A l'inverse, sur l'isolation de plancher (1518 € dans notre exemple) le montant est plus significatif.

Il n'est pas efficace d'inciter massivement tous les travaux, surtout quand ces derniers n'apportent pas un gain d'économie substantiel au consommateur. L'UFC-Que Choisir prône une aide proportionnelle aux gains énergétiques et non en fonction de l'équipement ou du prix. Le dispositif des CEE tend à cette logique mais il existe des imperfections dans la détermination des gains d'économies d'énergie qui sont calculés statistiquement sur des données pas toujours fiables. Cette situation peut donc fausser les incitations. Par exemple, le gain énergétique ne sera pas le même si une ancienne chaudière est remplacée par une chaudière très performante ou peu performante, pourtant le montant des CEE est identique dans les deux cas.

5. Une aide qui n'est pas toujours adaptée à la réalité de l'économie d'énergie

Un rapport commun de l'Inspection générale des finances (IGF), et du Conseil Général de l'économie et du Conseil général de l'environnement et du

¹² Les aides et subventions, comme les CEE, sont déduites du calcul du crédit d'impôt

développement durable (CGEDD)¹³, sorti en 2014, fait état du manque d'efficacité du dispositif :

« ... en l'état actuel des données disponibles, l'impact des dispositifs publics [Crédit d'impôt développement durable et CEE] est, dans toutes les hypothèses, inférieur aux attentes ».

L'essentiel du problème vient de l'absence de mesure des gains d'énergie réels suite à des travaux subventionnés par des CEE. La Cour des comptes explicite clairement la nécessité de faire des mesures en réel au moins sur un échantillon pertinent. Cette évaluation est nécessaire car les causes d'une évolution de consommation d'énergie sont très difficiles à maîtriser (évolution de la population, des technologies, des comportements, des prix, des températures, etc.).

Des surestimations d'économies d'énergie sont principalement constatées sur les équipements de production de chaleur. Pour les actions d'économies d'énergie récurrentes, l'administration a fixé des forfaits d'économies d'énergie (fiche standard) afin de fluidifier le dispositif de traitement et de contrôle des CEE. Généralement, l'économie d'énergie par action s'appuie sur des données statistiques de la situation existante (ADEME ou encore Centre d'études et de recherches économiques sur l'énergie), les tests de performance des différents équipements, les usages, etc.

Les écarts de performance, parfois significatifs, entre les tests menés par l'UFC-Que Choisir et ceux des constructeurs (par exemple sur les poêles à granulés¹⁴ certains fabricants affichent des rendements supérieurs à la réalité) montrent l'incertitude qui pèse sur ces fiches. En tout état de cause, les gains forfaitaires ne permettent pas de refléter l'économie d'énergie réellement obtenue par le consommateur, ce qui peut induire des surestimations ou des sous-estimations du gain énergétique et donc fortement jouer sur le montant des CEE.

- **Exemple de la surestimation des gains pour la production de chaleur**

Une étude statistique menée sur la deuxième période par GDF-Suez (devenu ENGIE) sur les relevés de consommation de plus de 5 000 foyers ayant effectué des travaux d'efficacité énergétique (principalement l'installation de chaudières), montre que les économies d'énergie mesurées sont en moyenne de 50 % inférieures aux économies annoncées par les fiches standardisées¹⁵.

En regardant dans le détail, la nouvelle fiche CEE sur les chaudières individuelles¹⁶ a fortement évolué sur la troisième période par rapport à l'ancienne¹⁷. Entre les deux fiches, le gain énergétique a été réduit d'environ 62 % pour la chaudière installée dans les appartements. Cette surestimation de la première fiche a des conséquences importantes sur l'atteinte de l'objectif car jusqu'à fin 2015 elle constituait la première opération standardisée effectuée par les ménages.

¹³ <http://urlz.fr/6p5o>

¹⁴ <https://www.quechoisir.org/commentaires-sur-le-comparatif-poeles-a-granules-l-enquete-n14741/>

¹⁵ <http://urlz.fr/6p5o>

¹⁶ BAR-TH-106

¹⁷ BAR-TH-06

Exemple d'évolution des économies d'énergie sur les chaudières individuelles d'appartement			
	Ancien calcul Fiche BAR-TH-06 (Avant 2015)	Nouveau calcul Fiche BAR-TH-106 (Après 2015)	Evolution du gain
Economie (en kWh Cumac)	61 000	24 800	- 60 %
Montant de la prime CEE	183 €	74 €	

Source : UFC-Que Choisir d'après les données du Ministère de la transition écologique et solidaire

Les révisions effectuées sur les équipements de chauffage ont montré que le gain énergétique était surévalué, en moyenne, de 5 % à 56 % selon les équipements thermiques¹⁸. Depuis cette révision, les volumes des CEE générés sur les chaudières jusque-là majoritaires sont passés derrière ceux sur l'isolation.

Alors que deux ménages sur trois ne mobilisent pas le dispositif de CEE dans le cadre de travaux de rénovation énergétique, on peut s'interroger sur l'efficacité de ce dispositif. Le manque de notoriété (87 % des sondés ne savent pas précisément de quoi il s'agit ou ne le connaissent pas du tout) n'est pas suffisant pour expliquer la faible mobilisation des CEE. En effet, comment se fait-il que 73% des ménages n'ayant pas bénéficié des CEE lors des travaux d'économies d'énergie connaissent ou ont entendu parler du dispositif. L'explication doit se chercher plutôt dans la promotion et la mécanique d'incitation du dispositif :

- L'accompagnement des consommateurs par les professionnels (vendeurs d'énergie, installateurs, etc.) et l'Etat laisse à désirer ;
- La faiblesse des incitations pour certains travaux peut expliquer le manque d'attrait du dispositif. Par exemple, le montant des CEE sur les chaudières individuelles au gaz ne représente en moyenne que 5 % du montant total contre 30 % pour le CITE jusqu'en 2017. Dans le même sens, les consommateurs font rarement jouer la concurrence entre les acheteurs de CEE (seulement 59 % des ménages, ayant bénéficié du dispositif, avaient connaissance de l'existence d'une concurrence entre acheteurs des CEE) alors que le montant peut varier du simple à plus du double selon l'acheteur de CEE (par exemple pour une isolation des combles l'aide peut varier de 414 € à 943 €).

Enfin, notre étude montre que la complexité de la demande de CEE ou encore l'absence de certitude sur le versement de l'aide (des écueils dont ne pâtissent pas les aides publiques à la rénovation) sont également des freins à la mobilisation des CEE dans le cadre des travaux de rénovation énergétique.

¹⁸ Rapport de la direction générale de l'énergie et du climat pour le Comité de pilotage des CEE

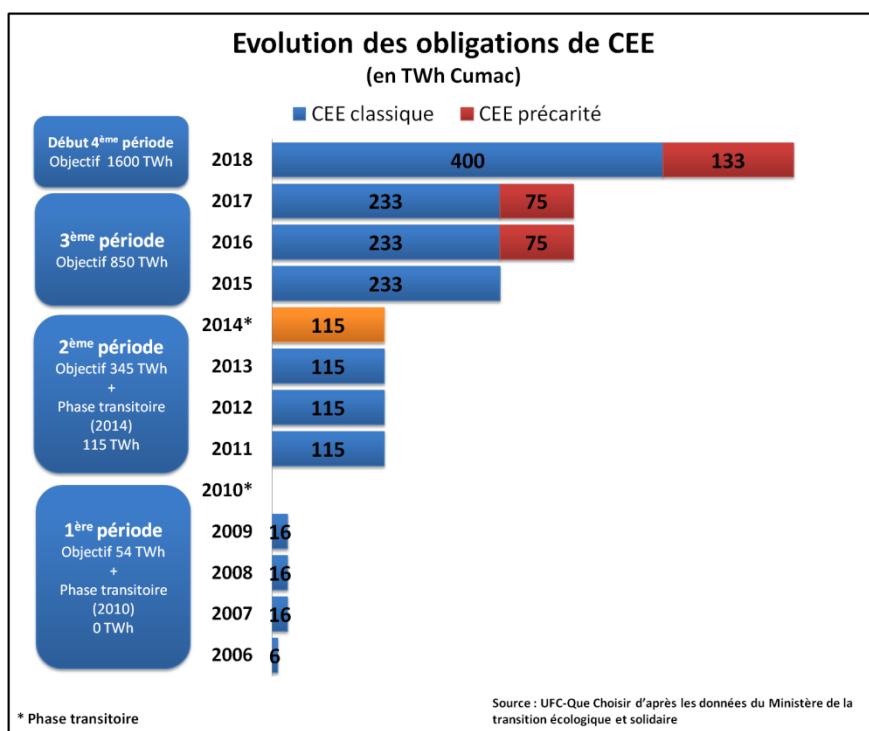
Partie 3 – Un dispositif des CEE à l'équilibre précaire : attention à l'explosion de la facture des ménages

Le manque de transparence du dispositif quant au prix unitaire des CEE échangés mais également sur la répartition précises des CEE nous a obligés à travailler sur la base d'estimation et de construction de profil¹⁹.

1. Les risques inflationnistes du dispositif des CEE

a) Une progression rapide des objectifs d'économies d'énergie...

L'obligation d'économies d'énergie est déterminée sur une période de trois ans par les pouvoirs publics. Depuis le début du dispositif en 2006, l'obligation d'économies d'énergie qui pèse sur les vendeurs d'énergie a fortement augmenté, passant de 54 TWh Cumac pour la première période (2006 – 2009) à 700 TWh Cumac sur 3^{ème} période (2015 à 2017). Par ailleurs, depuis 2016, une obligation supplémentaire de 75 TWh Cumac annuels « précarité », qui vise à financer spécifiquement les actions d'économies d'énergie des ménages en précarité énergétique, a été imposée aux vendeurs d'énergie. Sur la quatrième période qui vient de commencer (1er janvier 2018), l'ambition des pouvoirs publics est d'atteindre 1600 TWh, soit environ 533 TWh Cumac par an dont 133 TWh Cumac pour les CEE précarité.



¹⁹ L'ensemble des paramètres et hypothèses sont en annexes

b) ... qui ont des conséquences sur les prix de l'énergie

Ce dispositif des certificats d'économies d'énergie n'est pas sans conséquences économiques pour les consommateurs d'énergie. Dans son principe, le dispositif des CEE est une forme de redistribution, via les vendeurs d'énergie. Le financement des actions d'efficacité énergétique chez les consommateurs a un coût pour les vendeurs d'énergie qu'ils répercutent sur le prix de l'énergie payé par l'ensemble des consommateurs. En effet, l'obligation portant sur l'ensemble des vendeurs d'énergie, comme une taxe, on peut légitimement faire l'hypothèse que le coût est répercuté dans sa totalité sur les prix de l'énergie²⁰.

La facture énergétique des CEE est passée d'environ 30 millions d'euros par an (100 millions sur la période), entre 2006 et 2011, à 951 millions d'euros par an pour la période qui vient de se terminer²¹. Avec le démarrage de la quatrième période, le montant devrait encore fortement augmenter. Le coût du dispositif devrait atteindre environ 1,8 milliard d'euros annuels entre 2018 et 2020. Les ménages consommant 46 %²² de l'énergie totale (logement et transport), ils devraient donc contribuer à hauteur de 840 millions d'euros par an au dispositif des CEE, contre environ 438 millions d'euros pour la troisième période. Le reste de la contribution totale étant partagé entre l'industrie, le tertiaire, le transport de marchandises et l'agriculture.

Pour amortir cette augmentation, il apparaît donc essentiel que le dispositif des CEE permette de réduire réellement la consommation d'énergie des ménages et d'éviter une inflation de la facture d'énergie.

- **Les ménages ruraux plus touchés par le dispositif CEE que les urbains**

Les ménages contribuent au dispositif des CEE via les factures pour le logement (électricité, gaz, fioul, GPL, etc.) et les dépenses de carburant pour l'utilisation de l'automobile (diesel, essence, GPL). Les contributions moyennes au dispositif des CEE sont donc différentes selon la zone d'habitation.

Au global, la contribution des ménages urbains (310 millions d'euros), plus nombreux, est supérieure à celle des ruraux (136 millions d'euros)²³. Dans le détail, les locataires en zones rurales ne contribuent que faiblement au dispositif global (36 millions d'euros par an). Cette situation s'explique par le peu de ménages locataires en zone rurale. En effet, selon l'INSEE, dans les zones rurales la part des propriétaires peut atteindre jusqu'à 74 % des ménages²⁴.

²⁰ Par exemple, la loi impose d'intégrer les coûts du dispositif de CEE dans la construction des tarifs réglementés de vente d'électricité et de gaz

²¹ Estimation sur la base du registre EMMY avec prix moyen constaté entre 2015 et 2017 (2,57 €/Mwh Cumac) pour les CEE classique et de 4,7/Mwh Cumac pour les CEE précarité entre juillet 2016 et décembre 2017. (Voir Annexe 1)

²² Source – Bilan énergétique de la France pour 2015 - Soes

²³ L'écart d'environ 8 millions d'euros entre la contribution estimée (446 millions d'euros) et celle calculée (438 millions d'euros), s'explique par les hypothèses considérées pour construire les coûts (voir Annexe 2). Le faible écart montre néanmoins que la méthodologie de construction des coûts reste pertinente.

²⁴ Les conditions de logement en France, édition 2017 - Insee Références

Contribution annuelle aux CEE sur la 3 ^{ème} période en fonction du statut d'occupation du logement et de la zone d'habitation			
	Locataire	Propriétaire occupant	Total selon la zone d'habitation
Ménages en zone urbaine	135 millions d'Euros	175 millions d'Euros	310 millions d'Euros
Ménages en zone rurale	36 millions d'Euros	100 millions d'Euros	136 millions d'euros

Source : Estimation de l'UFC-Que Choisir

Derrière la faible participation des ménages ruraux au dispositif des CEE se cache un véritable déséquilibre puisque le montant de leur contribution est 28 % plus élevé que la part qu'ils représentent dans la population française. Inversement, la contribution des urbains est 9 % plus faible que la part qu'ils représentent dans la population totale.

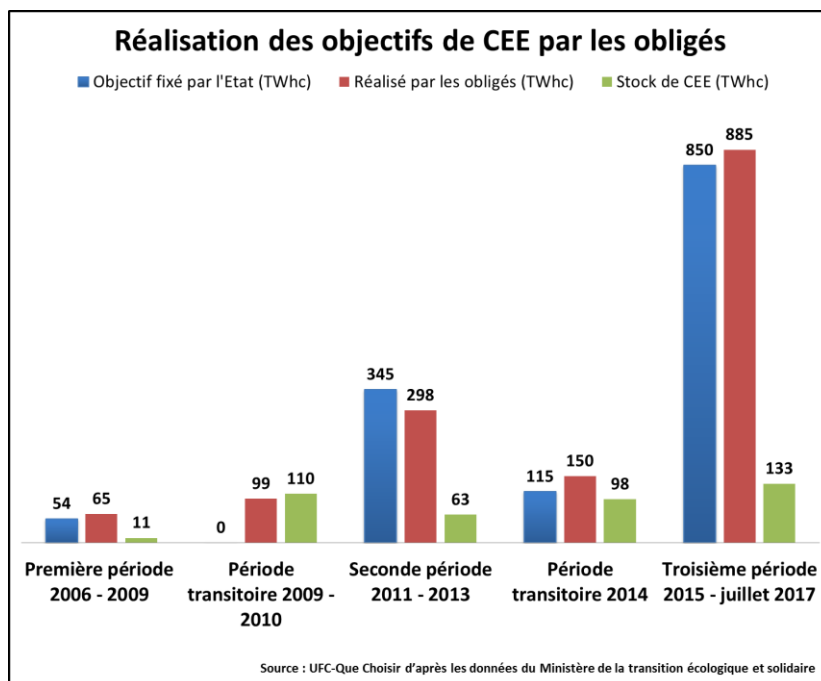
Cette inégalité s'explique donc par des usages et des besoins en énergie différents. En effet, les consommateurs en zone rurale utilisent plus leur voiture que les urbains (distance de parcours plus longue, transports collectifs insuffisants, etc.) et chauffent plus à cause de logements plus grands et énergivores.

c) Un coût qui est resté jusqu'à présent raisonnable grâce à des objectifs facilement atteints par les vendeurs d'énergie

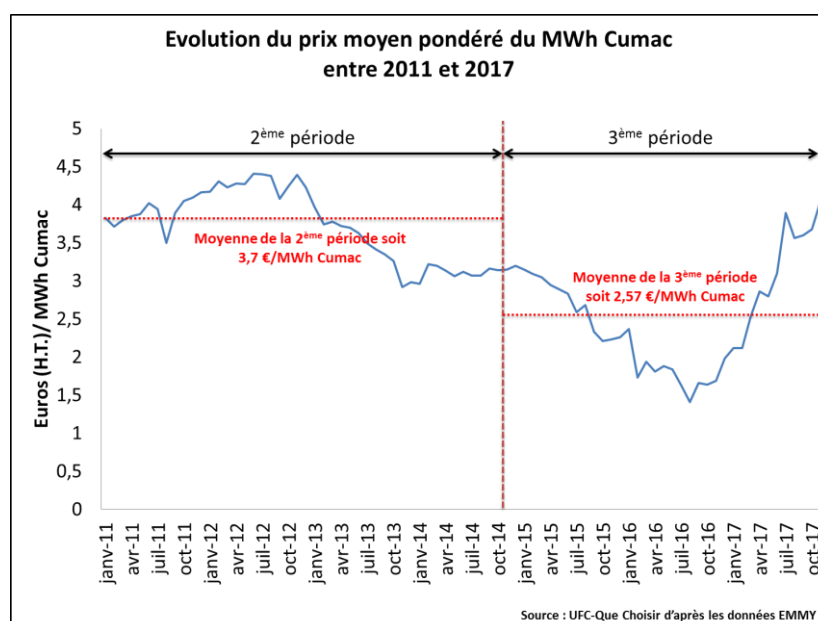
Malgré la montée en puissance rapide des objectifs imposés par l'Etat, les vendeurs d'énergie ont, jusqu'à présent, dépassé les objectifs d'économies d'énergie. Cette facilité à atteindre les objectifs a permis de maintenir des prix du MWh Cumac relativement bas évitant une explosion du coût du dispositif.

Comme le montre le graphique ci-dessous, malgré l'augmentation des objectifs, le stock des CEE, qui caractérise un excès de CEE par rapport aux objectifs, est passé d'environ 11 TWh à 133 TWh Cumac entre la première période et le début de la quatrième période²⁵. Or, le stock de CEE pouvant être utilisé d'une période à l'autre, les vendeurs d'énergie sont moins contraints pour atteindre leurs obligations d'économies d'énergie et donc proposer des primes élevées.

²⁵ Les CEE peuvent être utilisés pendant 9 ans, soit trois périodes.



L'excès d'offre des CEE joue à la baisse sur les prix du marché des CEE. Alors que le prix moyen du MWh Cumac était de 3,7 € sur la deuxième période, il tombe à 2,57 € sur la troisième période, soit le prix moyen le plus faible depuis la création des CEE.



Cependant, on constate une forte remontée des prix du MWh Cumac depuis la confirmation des objectifs pour la quatrième période qui a débuté en janvier 2018. Il semble ainsi que les vendeurs d'énergie aient anticipé la nouvelle période avec beaucoup d'inquiétude²⁶. Si l'objectif apparaissait trop ambitieux, le prix du MWh

²⁶ Communiqué de presse de l'Union française de l'électricité - http://anode-asso.org/wp-content/uploads/2017/05/COMMUNIQUE-DE-PRESSE-CEE-UFE-AFG-ANODE_mai-2017-1.pdf

Cumac pourrait significativement augmenter entraînant dans son sillage une augmentation des prix de l'énergie.

- Une tension entre l'offre et la demande de CEE qui pourrait avoir des conséquences importantes sur le coût global du dispositif

Les tensions entre l'offre et la demande de CEE peuvent faire évoluer la valeur du MWh Cumac et donc le coût global du dispositif. Avec un niveau de prix d'environ 3€/MWh Cumac²⁷ (et de 4,5 €/MWh Cumac pour les CEE précarité), le coût annuel du dispositif de la 4^{ème} période devrait être d'environ 1,8 milliard d'euros par an, soit 5,4 milliards sur l'ensemble de la période entre 2018 et 2020. Cependant, un doublement du prix du MWh Cumac, suite à des tensions sur le marché, ferait grimper la facture à 3,6 milliards d'euros par an, ce qui représenterait plus 6 % de la facture énergétique totale de la France²⁸.

Estimation du coût global annuel du dispositif suite à un doublement du prix du MWh Cumac sur la 4 ^{ème} période		
	3 €/MWh Cumac	6 €/MWh Cumac
Coût annuel	1,8 milliard d'euros	3,6 milliards d'euros
Coût sur la période	5,4 milliards d'euros	10,8 milliards d'euros

Source : Estimation de l'UFC-Que Choisir

Une telle évolution, mise en avant surtout par les fournisseurs d'énergie, reste peu probable car le volume de CEE devrait continuer à augmenter sous la forte progression des travaux d'économies d'énergie de l'industrie et du tertiaire. Par ailleurs, il reste des marges de manœuvre importantes sur le résidentiel puisque, selon notre sondage, presque 7 ménages sur 10 ne mobilisent pas les CEE lors de travaux d'économies d'énergie éligibles à ce dispositif. Une amélioration de la promotion du dispositif et une simplification du dispositif permettraient sans doute d'augmenter le volume des CEE.

2. Equilibre entre contribution et bénéfice : les locataires oubliés

Le dispositif des CEE se caractérise par un « cercle fermé » où les consommateurs (particuliers, industrie, tertiaire, agriculteurs) sont à la fois contributeurs, via l'achat d'énergie, mais aussi bénéficiaires s'ils effectuent des actions d'efficacité d'énergie éligibles aux CEE. L'équilibre entre les bénéficiaires et les contributeurs est un élément important d'efficacité du système.

²⁷ Cette valeur est estimée sur la base des prix des deux dernières périodes (Source EMMY).

²⁸ <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/publications/p/2669/966/chiffres-cles-lenergie-edition-2016.html>

a) Un dispositif qui bénéficie principalement aux consommateurs

On constate, d'un côté, qu'environ 51,8 %²⁹ des CEE délivrés dans la 3^{ème} période bénéficient aux consommateurs (2 à 3 % sur le transport et 49,6 % sur le résidentiel), soit environ 368,5 TWh Cumac entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 juillet 2017³⁰. De l'autre, si on considère le transport et le logement, les ménages sont les principaux contributeurs du dispositif puisqu'ils représentent environ 46 % de la consommation totale d'énergie en France³¹. L'équilibre entre contribution et bénéfice du dispositif penche donc légèrement en faveur des consommateurs particuliers.

Aucun outil dans le dispositif ne permet de garantir un tel équilibre. Il n'est pas improbable qu'avec l'augmentation des objectifs d'économies d'énergie, les vendeurs d'énergie peinent à collecter, sur la base actuelle de collecte, le volume de CEE nécessaire. Les vendeurs d'énergie risquent de se tourner vers l'industrie et le tertiaire car les projets emportent des volumes importants de CEE qui sont moins coûteux à collecter que dans le résidentiel diffus.

b) Les locataires restent en marge du dispositif

Cet équilibre ne se retrouve toutefois pas entre les différentes catégories de consommateurs. Les locataires, soit 40 % des consommateurs, ne bénéficient pas pleinement du dispositif. En effet, ils n'ont pas d'intérêt à intervenir (travaux d'efficacité énergétique importants) sur le bien dont ils ont l'usage mais pas la propriété. Selon l'INSEE, moins de 5 % des locataires effectuent des dépenses pour motif de diminution de la consommation d'énergie contre 22 % pour les propriétaires.

Ils peuvent mobiliser des actions secondaires (l'achat d'ampoules LED ou des dispositifs de régulation de l'énergie) mais qui ne permettent pas une baisse substantielle de la consommation. Par exemple, sur le bâti résidentiel, alors que les ménages propriétaires peuvent potentiellement mobiliser 51 fiches CEE (isolation, production de chaleur, ventilation, régulation), les locataires ne peuvent en mobiliser que 13 (éclairage, équipements de la maison, régulation).

²⁹ Lettre d'information « certificats d'économies d'énergie » du Ministère de la transition écologique et solidaire.

³⁰ Ces chiffres ne prennent pas en compte les volumes des CEE « précarité énergétique » qui au 31 juillet 2017 atteignent 132,1 TWh Cumac.

³¹ Bilan énergétique de la France pour 2015.

Contribution annuelle et gain potentiel de CEE sur la 3 ^{ème} période en fonction du statut d'occupation du logement et de la zone d'habitation				
	Locataire		Propriétaire occupant	
	Contribution aux CEE	Potentiel bénéfice des CEE	Contribution aux CEE	Potentiel bénéfice des CEE
Ménages en zone urbaine	14 €/an	7€/an	15 €/an	78€/an
	Contribution nette de 7€/an		Gain net de 63 €/an	
Ménages en zone rurale	19 €/an	7€/an	21 €/an	78€/an
	Contribution nette de 12 €/an		Gain net de 57€/an	

Source : Estimation de l'UFC-Que Choisir

Ce déséquilibre entre les locataires et les propriétaires soulève un problème d'équité. En effet, les locataires contribuent sans pouvoir bénéficier réellement du dispositif des CEE³². Par exemple, un propriétaire contribue en moyenne entre 15 et 21 €/an contre 14 à 19 €/an pour un locataire mais, suite à des actions d'efficacité énergétique, le premier peut prétendre à un montant des CEE à hauteur de 78 €/an contre seulement 7 €/an³³ pour le locataire³⁴.

Avec le renforcement des objectifs, il existe un risque que le prix des CEE augmente de manière conséquente. Si cela permet d'améliorer le montant des aides, cela entraîne aussi une hausse de la contribution accentuant encore plus le déséquilibre entre les consommateurs. Un doublement du prix du MWh Cumac³⁵ s'accompagne d'une multiplication identique de la contribution et des potentiels bénéfices entraînant une augmentation du différentiel coût/bénéfices pour les locataires.

Les locataires sont ici captifs d'un dispositif qui va irrémédiablement faire augmenter leur facture sauf si leur bailleur entreprend des travaux d'économies d'énergie. Or le bailleur n'a pas forcément un intérêt à faire les travaux car les baisses de facture bénéficient au locataire. Un moyen de rééquilibrer le dispositif serait donc d'inciter fortement, voire de contraindre³⁶, le bailleur à réaliser des travaux d'efficacité énergétique au bénéfice des locataires. La création de ce cadre fait déjà l'objet d'une demande de l'UFC-Que Choisir³⁷ grâce au bonus/malus sur les bailleurs.

Les deux dispositifs sont complémentaires car les bailleurs bénéficient des CEE et reçoivent un bonus (à la place du malus) grâce à la réalisation des travaux d'efficacité énergétique. Les locataires contribuent au dispositif des CEE (au profit

³² Les locataires, n'étant pas propriétaires du bien, n'ont aucun intérêt à entreprendre des travaux.

³³ Montant potentiel des CEE rapporté à la durée de vie moyenne des équipements et travaux que les catégories de consommateurs peuvent effectuer.

³⁴ Voir en annexe 2 la méthodologie

³⁵ Cette hypothèse reste plausible au regard de l'objectif sur la période 2018-2020 et surtout de la forte évolution des prix constatés depuis le 2 juillet 2016.

³⁶ Sous certaines conditions

³⁷ Bonus/malus qui vient toucher au rendement locatif des bailleurs. Il dépend du niveau de performance du logement loué – Pour plus de détails, se reporter à l'étude sur le chauffage électrique de novembre 2012 <https://www.quechoisir.org/dossier-de-presse-couts-caches-du-chauffage-electrique-face-a-la-mise-sous-tension-de-la-facture-d-electricite-du-consommateur-une-veritable-transition-s-impose-n13461/>.

des bailleurs), mais, grâce aux travaux d'efficacité énergétique entrepris par les bailleurs, réduisent leur facture énergétique (et donc leur contribution).

La progression rapide de l'obligation d'économies d'énergie s'est accompagnée d'une augmentation significative des coûts du dispositif. Ainsi, entre 2006 et 2017, le coût annuel estimé est passé de 100 millions d'euros à 951 millions d'euros par an, dont 438 millions d'euros uniquement pour les ménages. Sur la période qui débute, le coût annuel devrait atteindre 1,8 milliard d'euro dont environ 840 millions supportés par les ménages. Néanmoins, ce coût reste dépendant de l'offre et de la demande de CEE, dont un déséquilibre pourrait se traduire par une augmentation du coût annuel. Si les ménages sont les principaux bénéficiaires du dispositif (ils perçoivent 51 % des CEE), ils sont aussi les principaux contributeurs via leur facture d'énergie. Il existe cependant des écarts de contribution entre ménages urbains (310 millions d'euros annuel) et ruraux (136 millions d'euros annuel) qui s'expliquent par des besoins d'énergie différents. Néanmoins, les locataires sont les grands oubliés du dispositif des CEE, car si les propriétaires sont bénéficiaires nets du dispositif (jusqu'à 63 €/an par ménages), les locataires (avec une contribution de 171 millions d'euros par an) sont, à l'inverse, contributeurs nets au dispositif (jusqu'à 12 €/an par ménages), car ils n'ont pas d'intérêt à faire des travaux sur un bien dont ils ne sont pas propriétaires.

Demandes de l'association

Compte tenu des constats dressés dans cette étude, l'UFC – Que Choisir adresse au gouvernement une série de demandes visant à renforcer la transparence et le contrôle du dispositif des CEE mais également à garantir que tous les consommateurs puissent pleinement bénéficier des effets du dispositif.

- **1^{er} axe d'action : Renforcer la transparence sur les prix des CEE**

- 1. L'UFC – Que Choisir demande que les acheteurs des CEE (vendeurs d'énergie ou sociétés intermédiaires) soient obligés de publier le prix du MWh Cumac³⁸ proposés aux consommateurs**

Avec une aide allant du simple au double selon l'acheteur de CEE pour une même action d'efficacité énergétique, il apparaît nécessaire de renforcer la transparence sur le prix du MWh Cumac. Actuellement, comparer les offres reste une démarche fastidieuse et compliquée pour les consommateurs (nombreuses entreprises, avec la nécessité pour les consommateurs de faire une demande ou une simulation pour chaque action).

Afin de faciliter la comparaison des offres, il apparaît important que les acheteurs des CEE publient le prix du MWh Cumac. Ce prix est un référentiel simple permettant d'identifier rapidement l'acheteur le plus intéressant quelle que soit l'action d'efficacité énergétique. Cette information doit faire l'objet d'un affichage (en magasin, sur les sites en ligne).

- **2^{ème} axe d'action : Renforcer les contrôles, en amont, afin de sécuriser la demande de CEE faite par le consommateur et, en aval, pour vérifier la création des CEE**

- 2. L'UFC – Que Choisir demande l'instauration d'un contrôle préalable par l'acheteur de CEE de l'éligibilité au dispositif des actions d'efficacité énergétique afin d'éviter tout refus a posteriori**

La procédure de demande de CEE reste compliquée et comporte des risques pour les consommateurs. En effet, le contrôle de l'éligibilité d'une action d'efficacité énergétique se faisant a posteriori de la réalisation de l'action, il existe un risque de refus en cas de non respect des contraintes qui pèsent sur la création des CEE (exemple : demande de CEE après la signature du devis, non-respect des critères de performance des équipements, absence de qualification RGE). Le refus de paiement des CEE peut avoir des conséquences budgétaires non négligeables pour le ménage.

³⁸ Dans le dispositif des CEE, les économies d'énergie sont matérialisées en « mégawattheures cumulés et actualisés » d'énergie finale ou MWh Cumac (MWhc). Cette notion permet d'exprimer la quantité d'énergie économisée sur la durée d'usage estimée d'un équipement ou d'une action en prenant en compte l'actualisation annuelle des économies futures.

Il est par conséquent nécessaire que l'obligé ou l'intermédiaire qui rachète le CEE au consommateur contrôle les documents prouvant l'éligibilité des travaux aux CEE (caractéristiques du produit, descriptif du produit, respect de la fiche standardisée) entre la demande préalable des consommateurs et la réalisation des travaux. Cette validation préalable engage l'acheteur de CEE vis-à-vis du consommateur. Ainsi si les travaux réalisés respectent les engagements validés par l'acheteur, ce dernier ne peut s'opposer au paiement. Cette démarche réduit le risque pour le consommateur d'un refus de paiement du CEE a posteriori.

3. L'UFC – Que Choisir exige de la part des pouvoirs publics un renforcement des contrôles dans la délivrance des CEE

Les moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics pour contrôler s'avèrent très limités. Le Pôle national des certificats d'économies d'énergie (PNCEE), l'organe de gestion du dispositif, ne dispose que de 14 personnes pour vérifier l'ensemble du dispositif.

La fraude est directement payée par les consommateurs puisque les vendeurs d'énergie répercutent les coûts sur la facture d'énergie. Il est donc nécessaire de renforcer les moyens mis en œuvre pour contrôler le dispositif de CEE.

Par ailleurs, les vendeurs d'énergie pourraient être plus fortement impliqués dans les contrôles. Il pourrait notamment leur être demandé d'effectuer ou de faire effectuer des vérifications sur site sur un échantillon de dossiers de demandes de CEE ou sur des dossiers dépassant un montant significatif.

- **3^{ème} axe d'action : Garantir un équilibre contribution/bénéfice entre tous les consommateurs**

4. L'UFC – Que Choisir demande la création d'un bonus/malus sur les bailleurs afin de les inciter à réaliser des travaux d'efficacité énergétique sur les biens en location

L'étude a montré que les locataires contribuent au dispositif des CEE, mais n'ayant que l'usage du bien et non la propriété, ils n'ont pas d'intérêt à faire des travaux d'efficacité énergétique et donc à bénéficier des CEE. Inversement, le bailleur n'ayant pas l'usage du bien en location, il n'a pas d'intérêt à réaliser des travaux d'efficacité énergétique. Le dispositif de CEE est donc défaillant et n'apporte pas les incitations nécessaires. Pire, les locataires subissent une double peine, puisqu'en plus de contribuer au dispositif des CEE, ils doivent supporter une facture d'énergie élevée.

Le seul moyen de rééquilibrer le dispositif est donc d'inciter fortement, voire de contraindre, le bailleur à réaliser des travaux d'efficacité énergétique au bénéfice des locataires. L'association propose la création d'un bonus/malus selon la qualité énergétique du bien en location sur le même principe que celui de l'automobile. Il existerait alors une double incitation avec un malus qui viendrait sanctionner les bailleurs qui proposent un bien énergivore à la location et un bonus qui

récompenserait ceux qui proposent un logement performant. L'amélioration ou la dégradation du rendement locatif d'un bien aurait pour objectif d'inciter les bailleurs à réaliser des travaux d'efficacité énergétique.

Les bailleurs bénéficieraient des CEE et recevraient un bonus (à la place du malus) grâce à la réalisation des travaux d'efficacité énergétique qui améliorent la performance du bien en location. Les locataires contribueraient au dispositif des CEE (au profit des bailleurs), mais grâce aux travaux d'efficacité énergétique entrepris par les bailleurs, ils réduiraient leur facture énergétique (et donc leur contribution).

Annexe 1 : Calcul de la contribution globale aux CEE sur la 3^{ème} période

L'estimation du coût du dispositif est basée sur les prix moyens constatés entre 2015 et 2017 sur le registre EMMY :

- Pour les CEE classiques on constate un montant de 2,57 €/MWh Cumac.
- Pour les CEE précarité on constate un montant de 4,7/MWh Cumac.

Faute de précision lors de l'élaboration de l'étude sur les volumes des CEE délivrés par les fournisseurs d'énergie, l'estimation s'appuie sur les obligations réglementaires des CEE entre 2015 et 2017.

La contribution des consommateurs est estimée en fonction de leur part dans la consommation d'énergie finale. En 2015, la consommation du secteur résidentiel et celle du transport automobile des particuliers représentaient environ 70 millions de tonnes équivalent pétrole (Mtep) sur un total de 149 Mtep, soit 46 %.

Répartition de l'obligation d'économie d'énergie	Obligation des CEE « Classique »	Obligation des CEE « Précarité »	Contribution annuelle	Contribution des consommateurs
2015	233 TWhc	0 TWhc	600 M€	275 M€
2016	233 TWhc	75 TWhc	951 M€	438 M€
2017	233 TWhc	75 TWhc	951 M€	438 M€
Total			2 502 M€	1 151 M€

Sources :

- Registre Emmy : <https://www.emmy.fr>
- Bilan énergétique de la France 2015 – Soes

http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits_editoriaux/Publications/Datalab/2016/datalab-bilan-energetique-de-la-france-pour-2015-novembre2016.pdf

Annexe 2: Paramètres et hypothèses de calcul de la contribution au CEE selon le statut et la zone d'habitation

- Les prix du Mwh Cumac

Sur la 3^{ème} période (2015-2017), le prix du MWh Cumac est, en moyenne, de 2,57 € pour les CEE classiques et de 4,7 € pour les CEE précarité.

Sources : Registre EMMY

- La consommation d'énergie des ménages

- La **surface moyenne** du logement varie selon la zone d'habitation (rurale/urbaine) et le statut d'occupation (locataire/propriétaire). En l'absence de données suffisamment précises nous avons estimé les surfaces des logements sur la base de l'Enquête logement 2013 de l'INSEE.

		Surface moyenne (m ²)	Observations
Zone rurale	Propriétaires	106	Selon l'INSEE, la surface moyenne des logements en zone rurale est de 116,4 m ² pour l'habitat individuel et de 70 m ² pour le collectif. Les propriétaires sont majoritairement en maison individuelle (77 %) et les locataires , majoritairement en logement collectif (78 %). Sources INSEE références, édition 2017
	Locataires	80	
Zone urbaine	Propriétaires	100	Selon l'INSEE, la surface moyenne des logements en zone urbaine est de 111,5 m ² pour l'habitat individuel et de 63 m ² pour le collectif. Les propriétaires sont majoritairement en maison individuelle (77 %) et les locataires , majoritairement en logement collectif (78 %). Sources INSEE références, édition 2017
	Locataires	74	

- La consommation d'énergie des logements

La consommation d'énergie moyenne des logements a été estimée sur la base des surfaces, du nombre de ménages et de la performance moyenne du parc.

Zone d'habitation	Statut d'occupation du logement	Surface moyenne (m ²)	Consommation d'énergie
Zone rurale	Propriétaires	106	Electricité : 20 300 kwh Fioul : 2 600 litres Gaz : 20 700 kwh Autres : 4 200 kwh
	Locataires	80	Electricité : 13 300 kwh Fioul : 2 000 litres Gaz : 12 100 kwh Autres : 3 000 kwh
Zone urbaine	Propriétaires	100	Electricité : 14 000 kwh Fioul : 1 700 litres Gaz : 14 600 kwh Autres : 3 500 kwh
	Locataires	74	Electricité : 9 000 kwh Fioul : 1 000 litres Gaz : 9 800 kwh Autres : 2 500 kwh

La mention « autres » comprend la consommation d'électricité des équipements du logement (éclairage, électroménager, etc.) pour les ménages qui disposent d'un mode de chauffage qui ne rentre pas dans le champ des CEE comme par exemple le bois. Le réseau de chaleur qui touche environ 4 % des logements urbains n'est pas considéré en l'absence d'information sur la consommation moyenne.

○ La répartition des logements selon le mode de chauffage et la zone d'habitation

Selon l'enquête Phébus³⁹, la part des énergies n'est pas identique selon la zone d'habitation.

Répartition des ménages selon leur énergie de chauffage principale				
	Gaz	Electricité	Fioul	Autres
Zone rurale	8 %	34 %	28 %	30 %
Zone urbaine et périurbaine	37,5 %	36 %	11 %	15,5 %

Source : Enquête Phébus

Seuls l'électricité, le fioul et le gaz sont considérés dans l'estimation. La notion « autres » intègre le bois ou encore les réseaux de chaleur.

³⁹ <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/publications/p/2726/1041/menages-consommation-denergie.html>

Source : Enquête Phébus (Les ménages et la consommation - Mars 2017)

- **Le transport.** La distance annuelle moyenne parcourue par les ménages en fonction de la zone d'habitation est extraite de l'Enquête nationale des transports et déplacements (2008).

	Rural		Urbain	
	Dominante rurale	Espace périurbain	Unité urbaine périurbaine	Pôles urbains
Distance moyenne parcourue par les ménages en km/an	20 200	24 400	20 400	13 400

Par ailleurs, la consommation annuelle considérée est de 6,36 litres/100km selon les données de Statista (2017). Nous n'avons pas de données permettant de distinguer l'usage en fonction du statut d'occupation. Par conséquent, nous avons fait l'hypothèse que les locataires et les propriétaires avaient un usage identique de leur véhicule.

Le calcul du coût des CEE selon la consommation d'énergie

Le coût des CEE s'appuie sur la consommation annuelle estimée d'un ménage. Pour chaque unité d'énergie vendue, le fournisseur doit générer une quantité de CEE précise. Le coefficient de transformation de la consommation d'énergie finale en MWh Cumac est déterminé par l'article R.221-4 du code de l'énergie.

Obligation d'économie d'énergie selon volume d'énergie finale		
	Unité d'origine	Coefficient
Fioul domestique	m3	1975
Carburants automobiles	m3	2266
GPL automobiles	tonnes	4116
Electricité	kwh ef	0,238
GPL logement	kwh PCSef	0,249
Gaz	kwh PCSef	0,153

Par exemple, un ménage avec une consommation de 12 000 kwh par an d'électricité obligera son fournisseur à générer 2856 kwh Cumac, soit sur la base d'un prix du MWh Cumac de 3 €, un coût de 8,6 €/an.

La mesure du gain potentiel des CEE entre les locataires et les propriétaires

Le montant des aides perçues au titre des CEE se base sur un groupe d'actions possible en fonction du statut d'occupation du logement.

Ainsi, pour un propriétaire ce groupe d'actions porte sur l'enveloppe, la production de chaleur, la ventilation, l'éclairage et sur les équipements de maîtrise de la consommation d'énergie. Pour les locataires, ce groupe d'actions se limite à la régulation de l'énergie du logement, l'éclairage et les équipements ménagers.

Pour pouvoir comparer au coût annuel, le montant des aides a été calculé sur une période annuelle. Pour cela on utilise la durée de vie moyenne des actions d'efficacité énergétique de fiches standardisées sur la 3^{ème} période 2015-2017.

Fiches standardisés	Type d'action	Propriétaire				Locataire			
		Volume (Kwh Cumac)	Durée de vie (an)	Gain CEE (€)	Gain annuel (€/an)	Volume (Kwh Cumac)	Durée de vie (an)	Gain (€)	Gain annuel (€/an)
BAR-EN-101	Isolation de combles ou toiture	230 000	30	591 €	19,7 €				
BAR-EN-102	Isolation des murs	380 000	30	977 €	32,6 €				
BAR-EN-104	Fenêtre ou porte-fenêtre complète avec vitrage isolant	33 500	24	86 €	3,6 €				
BAR-TH-106	Chaudière individuelle à haute performance énergétique	46 900	17	121 €	7,1 €				
BAR-TH-125	Système de ventilation double flux autoréglable ou modulé à haute performance	46 100	17	118 €	7,0 €				
BAR-TH-117	Robinet thermostatique	8 500	20	22 €	1,1 €	8 000	20	21 €	1,0 €
BAR-TH-118	Système de régulation par programmation d'intermittence	14 200	12	36 €	3 €	9 100	12	23 €	1,9 €
BAR-EQ-102	Lave-linge ménager de classe A++ ou A+++	350	11	0,9 €	0,1 €	350	11	1 €	0,1 €
BAR-EQ-103	Appareil de réfrigération ménager de classe A++ ou A+++	1 000	11	3 €	0,2 €	1 000	11	3 €	0,2 €
BAR-EQ-111	Lampe de classe A++	3 300	18	8 €	0,5 €	3 300	18	8 €	0,5 €
BAR-EQ-114	Dispositif d'affichage et d'interprétation des consommations d'énergie pour un logement chauffé au combustible	4 880	4	13 €	3 €	4 300	4	11 €	2,8 €
Total		78 €				7 €			

février 2018

Annexe 3 : Historique du dispositif des CEE

Depuis sa création en 2005, les pouvoirs publics ont régulièrement fait évoluer le dispositif des certificats d'économies d'énergie pour l'adapter aux enjeux économiques, environnementaux puis sociaux de l'efficacité énergétique.

- **2005 : les débuts du dispositif des certificats d'économies d'énergie**

Le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE), créé par la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (loi POPE), constitue l'un des principaux instruments de maîtrise de la demande énergétique. Il repose sur une obligation de réalisation d'économies d'énergie imposée par les pouvoirs publics aux vendeurs d'énergie. La France s'est inspirée des expériences faites au Royaume-Uni (2002) et en Italie (2004) pour élaborer un tel dispositif.

Ce dispositif qui s'appuie sur le secteur privé, vient compléter les dispositifs réglementaires et incitatifs existants (crédit d'impôt, prêt à taux zéro, réglementation thermique, etc.) de la politique de maîtrise de la demande énergétique française. Cette loi débouche sur la mise en place d'une première période de rodage du dispositif des certificats d'économies d'énergie, entre 2006 et 2011, avec une obligation d'économies d'énergie relativement faibles et portant principalement sur les vendeurs d'électricité, de gaz et de fioul.

- **2012 : Un outil au service des objectifs d'efficacité énergétique fixés par l'Europe**

Lors du sommet européen de 2007, les Etats membres s'engagent notamment sur un objectif d'amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique d'ici 2020. Cet objectif, qui se traduira par le vote de la directive Efficacité énergétique n°2012/27/EU du 25 octobre 2012, fixe tout un ensemble de mesures que les Etats membres doivent prendre pour réduire la consommation d'énergie.

L'article 7 de la directive autorise les mécanismes d'obligation en matière d'efficacité énergétique portant sur les vendeurs d'énergie afin d'atteindre les 1,5 % de baisse annuelle des ventes d'énergie aux consommateurs finals. Pour répondre à cet objectif, la France a fait le choix d'utiliser majoritairement le dispositif des CEE.

- **2015 : Intégration d'un volet social avec l'aide aux ménages précaires**

En 2015, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, inclut dans le dispositif de CEE un volet social. Ainsi, à partir de 2016 une nouvelle obligation d'économies d'énergie impose aux vendeurs d'énergie de financer des opérations d'économies d'énergie au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique. Ainsi, les ménages en dessous d'un seuil de ressources peuvent bénéficier des CEE bonifiés leur permettant d'avoir des ampoules basse consommation gratuites.

- **2017 : Des objectifs européens qui renforcent la prédominance des CEE**

Depuis 2015, les Etats membres tentent de s'accorder dans le cadre du paquet énergie (Winter Package) sur une baisse de la consommation d'énergie de 30 % et 40 % entre 2020 et 2030. Dans un contexte de tension budgétaire, une accentuation des objectifs devrait inciter les pouvoirs publics à s'appuyer sur le dispositif des CEE dont le coût reste marginal pour le budget de l'Etat.

A ce jour, seuls le Royaume-Uni, l'Italie, le Danemark, l'Irlande et la France ont adopté ce système pour répondre à l'objectif d'amélioration de l'efficacité énergétique. L'Allemagne a préféré développer une mécanique qui repose sur des sociétés de service spécialisées qui identifient les économies d'énergie potentielles, financent les travaux et garantissent contractuellement la performance énergétique. Elles se rémunèrent en fonction des économies effectivement constatées. Si ce dispositif existe en France (Contrat de performance énergétique), il est plus développé en Allemagne.