

Concertation 3^{ème} période des Certificats d'économies d'énergie

Synthèse des propositions des parties prenantes

Ce rapport de synthèse reprend l'essentiel des échanges ayant eu lieu au cours de la concertation menée par la DGEC au cours du deuxième semestre 2012. Organisée autour de séances plénières et d'ateliers thématiques, la concertation a permis à l'ensemble des parties prenantes (énergéticiens, collectivités, ONG, consommateurs, etc ...) de s'exprimer : près de 100 contributions ont été reçues, dont 48 propositions concrètes sont ressorties.

Cette synthèse peut être considérée comme le livre ouvert de la concertation, qui donne en toute transparence les points de vue des acteurs du dispositif, hors l'administration qui s'est interdit de faire elle-même des propositions, ou de porter un jugement sur celles faites par les parties prenantes.

Table des matières

A. Organisation de la concertation

1 Les participants.....	4
2 Le déroulement des discussions.....	5
3 Le calendrier prévisionnel.....	6

B. Synthèse des contributions des parties prenantes

1 Obliger ceux qui sont le plus capable de satisfaire leurs obligations d'économies d'énergie. 7

<i>1.1 Impliquer d'autres acteurs concernés par le dispositif</i>	<i>7</i>
<i>1.2 Restreindre pour le fioul domestique</i>	<i>8</i>
1.2.1 Augmenter le seuil de 500 m3.....	8
1.2.2 Obliger les metteurs à la consommation de fioul domestique.....	9
1.2.3 Obliger les vendeurs de fioul à adhérer à un comité professionnel dédié aux CEE	10
1.2.4 Fiabiliser les structures collectives.....	11
<i>1.3 Conclusions sur le périmètre des personnes obligées.....</i>	<i>12</i>

2 Rendre éligibles ceux ayant une valeur ajoutée dans le dispositif.....13

<i>2.1 Démultiplier les leviers d'incitation</i>	<i>14</i>
2.1.1 Créer un statut d'éligible qualifié.....	14
2.1.2 Ouvrir l'éligibilité à certaines personnes morales.....	15
<i>2.2 Restreindre pour diminuer le nombre d'acteurs.....</i>	<i>16</i>
2.2.1 Supprimer l'éligibilité des personnes non obligées.....	16
2.2.2 Diminuer le champ.....	16
<i>2.3 Conclusions concernant le périmètre des éligibles</i>	<i>17</i>

3 Lutter contre la précarité énergétique.....17

<i>3.1 Instaurer un sous-objectif.....</i>	<i>18</i>
3.1.1 Double, vis à vis des précaires et des très précaires.....	18
3.1.2 Réparti entre les obligés	18
<i>3.2 Développer les programmes.....</i>	<i>19</i>
3.2.1 Conforter "Habiter mieux".....	20
3.2.2 Développer le repérage des ménages en situation de précarité énergétique.....	21
3.2.3 Bonifier les CEE délivrés dans le cadre des programmes.....	21
<i>3.3 Instaurer un bonus sur les opérations réalisées.....</i>	<i>21</i>
3.3.1 Augmenter l'objectif national à due proportion.....	22
3.3.2 Rendre éligibles les opérations en auto-réhabilitation accompagnée.....	23
<i>3.4 Conclusions concernant la prise en compte de la précarité énergétique</i>	<i>23</i>

4 Faire plus d'économies d'énergie additionnelles.....24

<i>4.1 Restreindre l'éligibilité des opérations.....</i>	<i>24</i>
4.1.1 Réviser le catalogue de fiches d'opérations standardisées d'économies d'énergie.....	24
4.1.2 Instaurer une non-fongibilité entre le bâtiment et les transports.....	25
<i>4.2 Ouvrir l'éligibilité.....</i>	<i>26</i>
4.2.1 Accélérer la rénovation et le renouvellement.....	26
4.2.2 Bonifier la montée en compétence de la profession.....	27
4.2.3 Faire plus dans les transports	28
4.2.4 Valoriser l'accompagnement du consommateur final.....	28
<i>4.3 Conclusions concernant l'éligibilité des économies d'énergie.....</i>	<i>30</i>

5 Maintenir le rôle actif et incitatif.....31

5.1 Renforcer le caractère incitatif.....	31
5.1.1 Maintenir la preuve d'antériorité.....	31
5.1.2 Faire attester l'installateur sur l'accompagnement apporté.....	32
5.2 Réduire la charge de la preuve.....	32
5.2.1 Supprimer la preuve d'antériorité.....	32
5.2.2 Réduire le risque lié aux contrôles	33
5.3 Pré-formater les moyens d'action.....	33
5.3.1 Une contribution unique, la prime.....	33
5.3.2 Autres types de contribution.....	34
5.4 Conclusions sur le rôle actif et incitatif.....	34
6 Simplifier le travail administratif.....	34
6.1 Réduire la charge administrative des dossiers de demandes.....	34
6.1.1 Dématérialiser par un dépôt électronique	34
6.1.2 Développer le mode déclaratif.....	35
6.1.3 Centraliser les référentiels produits et qualifications professionnelles.....	36
6.1.4 Augmenter le seuil des dépôts.....	37
6.2 Standardiser le processus	38
6.2.1 Standardiser certaines pièces justificatives comme l'attestation de fin de travaux (AFT).....	38
6.2.2 Définir un référentiel et introduire des tiers vérificateurs.....	39
6.3 Accompagner les acteurs.....	40
6.3.1 Publier des guides pour le dépôt des demandes.....	40
6.3.2 Réduire les délais d'instruction des demandes.....	40
6.3.3 Laisser un délai d'adaptation avant l'entrée en vigueur des modalités de la 3ème période....	41
6.4 Conclusions concernant le volet administratif du dispositif	41
7 Fixer des obligations ambitieuses et équitables.....	42
7.1 Définir un objectif national d'économies d'énergie « ambitieux ».....	42
7.1.1 S'appuyer sur des gisements technico-économiques accessibles.....	42
7.1.2 Prendre en compte la croissance du marché.....	43
7.1.3 Prendre en compte le rythme de production des certificats d'économies d'énergie de la deuxième période.....	44
7.1.4 Replacer le dispositif des CEE dans la politique nationale et communautaire en matière d'efficacité énergétique.....	44
7.1.5 Prendre en compte l'environnement en termes de dispositifs incitatifs.....	45
7.1.6 Prendre en compte les flexibilités apportées dans le dispositif.....	46
7.1.7 Évaluer l'impact de l'objectif sur les prix de l'énergie.....	46
7.1.8 Maintenir le dynamisme du dispositif.....	46
7.1.9 Synthèse des propositions chiffrées.....	47
7.2 Répartition de l'effort entre les énergies.....	47
7.2.1 Conserver le mode de répartition de la deuxième période.....	47
7.2.2 Pour l'obligation relative aux carburants, prendre en compte la réalité des opérations dans le secteur des transports.....	48
7.3 Conclusions concernant les obligations.....	49

La Table ronde nationale pour l'efficacité énergétique (TRNEE) avait identifié les certificats d'économies d'énergie comme principal levier d'efficacité énergétique. Par ailleurs, elle avait conclu qu'il était pertinent de se préparer à la mise en œuvre, au 1^{er} janvier 2014, d'une troisième période triennale du dispositif. C'est pourquoi, une concertation a été lancée dès le 14 mai 2012. Cette concertation a pour vocation de dessiner les modalités réglementaires qui entreront en vigueur début 2014 et qui doivent rendre le dispositif des certificats d'économies d'énergie plus ambitieux et plus efficace.

Ce mémoire décrit le déroulement de cette concertation, la méthodologie qui a été choisie et cherche à retranscrire le plus précisément possible les différentes propositions qui ont été faites par les parties prenantes et les échanges qui ont eu lieu entre eux lors des réunions de concertation.

A ce stade, cette synthèse ne comporte pas de propositions de la part de l'administration qui ne porte pas non plus d'appréciations sur celles faites par les parties prenantes.

Ce rapport doit donc être considéré comme le livre ouvert de la concertation.

A. Organisation de la concertation

1 Les participants

La liste des parties prenantes qui a été conviée est constituée d'acteurs directement impliqués dans le dispositif ainsi que d'autres organismes attachés à certains thèmes abordés dans la concertation. Il s'agit plus précisément :

- des grands obligés et des structures collectives : EDF, GDF-SUEZ, TOTAL, Powéo-Direct Energie, Auchan, Carrefour, BP, Avia, Eon, Shell, ESLC, LCN, DYN (Casinon et Cora), DYNEFF, Ecofioul, Siplec (magasins Leclerc) ... ;
- des fédérations et organisations représentatives des fournisseurs d'énergie : la Fédération des services énergie environnement (FEDENE), l'Association technique du commerce et de la

distribution (PERIFEM), la Fédération française des combustibles, carburants et chauffage (FF3C), l'Union française des industries pétrolières (UFIP), Union des importateurs indépendants pétroliers (UIP), les entreprises locales de distribution rassemblées au sein de l'ANROC, le Comité français du butane-propane (CFBP), l'Association française du gaz (AFGAZ) ;

- des représentants des entreprises du secteur de l'efficacité énergétique : MEDEF, la Fédération française du bâtiment (FFB), la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), l'Association technique énergie environnement (ATEE) ;
- des représentants des collectivités locales et de leurs groupements : la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies FNCCR, le Syndicat inter-communal pour l'électricité et le gaz en Ile-de-France (SIGEIF) ;
- des ONG : France nature environnement (FNE), le Comité de liaison énergies renouvelables (CLER), l'association Consommation logement cadre de vie (CLCV) ;
- de l'administration : la DGEC, l'ADEME, la DHUP.

La liste détaillée des participants de cette concertation est présentée en annexe de ce mémoire.

2 Le déroulement des discussions

Cette large concertation s'est construite autour de séances plénières, d'ateliers thématiques et d'échanges bilatéraux qui ont permis d'aborder l'ensemble des principes fixant l'ossature du dispositif. En outre, un espace collaboratif, correspondant à un extranet dédié spécifiquement à cette concertation, a été ouvert pour permettre d'échanger et d'archiver l'ensemble des documents transmis aux participants pendant et entre les réunions.

Trois séances plénières se sont déroulées. La première du 14 mai 2012 a permis de lancer la concertation et de présenter la méthode et le déroulement de celle-ci. Par ailleurs, elle a permis de présenter l'étude préalable de l'ADEME, réalisée pendant le premier semestre 2012. Cette étude portait sur le bilan environnemental du dispositif depuis sa mise en œuvre ainsi que sur l'évaluation des gisements d'économies d'énergie non seulement théoriques mais aussi ceux accessibles dans des conditions technico-économiques acceptables. Une deuxième séance plénière a été organisée le 6 juillet pour que les acteurs qui souhaitent présenter des modèles alternatifs puissent s'exprimer. La dernière a été consacrée à la synthèse des échanges et à la conclusion de ce premier cycle de concertation.

Cinq ateliers thématiques ont été organisés :

- l'atelier n°1, du 30 mai 2012, traitait du périmètre des obligés ;
- l'atelier n°2, du 14 juin 2012, traitait de l'éligibilité des personnes et des opérations ;

- l'atelier n°3, du 4 juillet 2012, traitait de la précarité énergétique ;
- l'atelier n°4, du 6 septembre 2012, traitait des dossiers de demande et des modalités d'application du dispositif ;
- l'atelier n°5, du 27 septembre 2012, traitait de l'objectif national et des obligations individuelles d'économies d'énergie.

Les participants étaient sollicités en amont de chacun des ateliers pour transmettre et partager des contributions sur le thème abordé par l'atelier ou sur le dispositif en général. L'ordre du jour était ensuite bâti à partir des contributions des participants et une synthèse, tenant lieu d'ordre du jour, était mise en ligne sur l'extranet dédié à la concertation la veille de la réunion.

3 Le calendrier prévisionnel

L'objectif en termes de calendrier, tel qu'il a été présenté durant la première séance plénière, est d'aboutir à la fin de l'année 2012 à un ensemble de principes structurant le dispositif pour sa troisième période et dans ce cadre de définir un objectif national d'économies d'énergie.

Sur cette base, le premier semestre 2013 devrait être consacré à la rédaction des textes réglementaires. Pour que les acteurs du dispositif puissent se préparer à d'éventuelles modifications, leur publication devrait intervenir au moins six mois avant l'entrée en vigueur de la troisième période, le 1^{er} janvier 2014.

Certaines modifications pourraient avoir une portée législative et devront donc être intégrées dans un projet de loi. Si tel est le cas, il faudra très probablement utiliser le premier véhicule législatif disponible : soit le loi de transposition de la directive sur l'efficacité énergétique soit la loi de transition énergétique.

B. Synthèse des propositions faites par les parties prenantes

1 Obliger ceux qui sont le plus capable de satisfaire leurs obligations d'économies d'énergie

1.1 Impliquer d'autres acteurs concernés par le dispositif

Certain acteurs, comme les industriels, proposent que l'éligibilité des entreprises soit rétablie comme c'était le cas lors de la première période. En effet, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi portant engagement national pour l'environnement, le 14 juillet 2010, toute personne morale pouvait déposer des demandes de certificats d'économies d'énergie. La concertation pour la deuxième période du dispositif avait constaté que peu de personnes morales autres que celles soumises à obligations d'économies d'énergie n'avait utilisé cette éligibilité. En revanche, il avait été identifié un risque important de double-compte, c'est-à-dire des demandes de CEE par des personnes différentes pour une même opération d'économies d'énergie. De ce fait, il avait été proposé de restreindre l'éligibilité des personnes aux seules personnes soumises à obligations d'économies d'énergie. Des amendements législatifs avaient permis de maintenir l'éligibilité des collectivités locales, des bailleurs sociaux et de l'ANAH.

Les obligés actuels s'opposent à élargir le périmètre de l'éligibilité considérant que pour être éligible il est nécessaire d'être soumis à obligations d'économies d'énergie. Par exemple, si le périmètre des personnes soumises à économies d'énergie devait être élargi, il pourrait concerner les entreprises du secteur tertiaire. Leur obligation pourrait alors être proportionnelle aux surfaces tertiaires possédées.

Cette proposition semble très difficile à mettre en œuvre au regard de la multitude de montages juridiques et financiers concernant la propriété de surfaces tertiaire. Néanmoins, elle participerait à répondre à l'obligation de rénovation dans le secteur tertiaire, prévue par la loi, mais uniquement pour les grandes foncières et non pas pour l'ensemble des entreprises du secteur.

Par ailleurs, EDF et GDF-Suez considèrent qu'ils ne sont pas les mieux placés pour inciter les consommateurs à réaliser des opérations d'économies d'énergie, même par l'intermédiaire de réseaux d'installateurs. Les fabricants et distributeurs de matériaux et équipements performants seraient, pour eux, plus à même d'apporter des contributions incitatives à la réalisation de travaux d'économies d'énergie et pourraient ainsi être intégrés au périmètre des personnes obligées à la place des fournisseurs d'énergie.

Proposition n°1 : obliger d'autres acteurs en plus ou à la place des fournisseurs d'énergie : les entreprises du secteur tertiaire et les distributeurs de matériaux et équipements performants.

1.2 Restreindre pour le fioul domestique

A l'issue de la première période, sur les 2 502 obligés, 2 472 étaient des vendeurs de fioul domestique. Parmi eux, 218 ont été pénalisés pour ne pas avoir respecté leur obligation d'économies d'énergie. Les pénalités libératoires émises allaient individuellement jusqu'à 600 000 € pour un montant total supérieur à 3 millions d'€.

Par ailleurs, depuis septembre 2011, le Pôle national des certificats d'économies d'énergie a constaté, à fin juin 2012, que sur les quelque 600 à 700 fioulistes qui n'ont pas adhéré à une structure collective, 76 uniquement ont déposé des demandes de CEE (119 demandes plus exactement). Ils représentent ainsi 58% des demandeurs pour uniquement 5% des volumes demandés. Le volume des dossiers déposés est inférieur au seuil de 20 GWh et seulement 10 fioulistes ont déposé des demandes d'agrément de PAEE (11 plus exactement).

On constate donc qu'un grand nombre de vendeurs de fioul n'a pas donné signe de vie depuis le début de la deuxième période. Si cette situation perdure, ils risquent d'être pénalisés en fin de dispositif soit en payant au prix fort les CEE, soit en payant la pénalité libératoire.

Les propositions qui suivent ont donc pour but de réduire le nombre de fournisseurs soumis à obligations d'économies d'énergie et notamment dans le secteur du fioul domestique. L'objectif qui ressort des propositions serait de ne conserver dans le périmètre des obligés, que ceux qui ont une taille critique suffisante pour supporter la charge correspondante et être dynamique dans le dispositif.

1.2.1 Augmenter le seuil de 500 m3

Seuls les vendeurs de fioul domestique dont les ventes annuelles aux ménages et entreprises du secteur tertiaire dépassent un certain seuil sont soumises à obligations d'économies d'énergie. En outre, seuls les volumes au dessus de ce seuil sont pris en compte dans le calcul de l'obligation individuelle. L'article L. 221-1 du code de l'énergie prévoit que ce seuil doit être fixé de manière à ne pas exclure plus de 5% des ventes totales de fioul domestique aux ménages et entreprises du secteur tertiaire. Pour la deuxième période le seuil a été fixé à 500 m3, excluant ainsi moins de 1% des volumes vendus (sur la base de ceux de 2006) et près de 11% des vendeurs de fioul.

Fixer un seuil autour de 1 000 à 1 200 m3 permettrait de respecter l'exigence que le volume total des personnes exemptées d'obligations soit inférieur à 5% (*Source : données de 2006*). En revanche, le volume total franchisé s'élève alors à 20% contre 10% actuellement.

Globalement, l'ensemble des acteurs qui se sont exprimés a montré son opposition à cette proposition. Par principe et quel que soit le niveau, un seuil pose problème en termes de distorsion de concurrence et

d'autant plus fortement qu'il est élevé. En outre, le seuil ne changerait rien aux problèmes rencontrés actuellement que ce soit sur le nombre d'interlocuteurs, le nombre de demandes... Enfin, plus l'obligation et le seuil sont importants plus le risque de scinder des entreprises en filiales pour s'y soustraire est important (par exemple : d'après le témoignage d'un vendeur de fioul, 3 000 m3 de fioul représentent environ l'activité moyenne d'un camion de livraison pendant un an...).

Pour autant cette proposition permet de maintenir en tant qu'obligé celui au contact du consommateur final.

Proposition n°2 : maintenir une obligation au niveau des vendeurs de fioul mais remonter le seuil de 500 m3.

1.2.2 Obliger les metteurs à la consommation de fioul domestique

Comme c'est le cas pour les carburants automobiles, il pourrait être envisagé de faire remonter l'obligation relative au fioul domestique au niveau des metteurs à la consommation. Cette modification législative permettrait ainsi de supprimer l'obligation des vendeurs de fioul eux-mêmes.

Dans ce cadre, se poserait la question de supprimer ou de maintenir la possibilité de transférer des obligations à des structures collectives. En principe, comme les structures collectives ont été instaurées pour permettre aux petits acteurs de transférer leurs obligations et de développer des actions collectives, elles auraient plus naturellement vocation à être supprimées. Le corollaire sur le devenir des structures collectives actuelles renvoie au 1.2.4.

Par contre, dans le cas du maintien de cette possibilité, il ne serait pas nécessaire de renforcer les règles de transfert d'obligations, comme évoqué dans certaines contributions car les entrepositaires agréés sont mieux armés pour négocier leur contrat d'adhésion. Enfin, si cette option devait être choisie, certains vendeurs de fioul domestique qui ont développé une activité annexe liée au dispositif souhaiteraient pouvoir garder leur éligibilité.

Cette proposition a été faite par certains metteurs à la consommation de fioul. Elle a soulevé un certains nombres de remarques de la part des acteurs dont les avis se partagent de manière équilibrée entre une forte opposition et un accord de principe. Les personnes favorables à cette idée soutiennent que :

- Cette proposition permet de réduire drastiquement le nombre d'obligés ;
- Les obligés n'ont pas besoin d'avoir accès directement aux consommateurs finals, des partenariats avec des intermédiaires suffisent ;
- Le dispositif n'est pas adapté aux fioulistes, comme le prouve le retour d'expérience du PNCEE, présenté en préambule du 1.2, et le fait que Total ait produit 50% des CEE d'Ecofioul en première période ;
- En revanche, cette option n'exclut pas les structures collectives qui restent utiles pour certains metteurs à la consommation qui ne pourraient ou souhaiteraient pas réaliser en propre leur obligation. Toute autre forme d'intermédiation reste utile pour maintenir la flexibilité du système pour

chaque obligé ;

En revanche, ceux qui sont contre, la FF3C notamment, s'y opposent pour les raisons suivantes :

- Le dispositif a vocation à capter les économies d'énergie dans le diffus et à cette fin, les acteurs les mieux positionnés sont les distributeurs ayant un contact direct avec le consommateur. Les critères de taille ou de solidité financière ne sont pas suffisants pour juger qu'un acteur n'est pas adapté au dispositif ;
- Aussi, le schéma idéal utilise les distributeurs pour porter le message et les structures collectives pour porter la charge administrative et la technicité du dispositif ;
- C'est d'ailleurs sous cette forme que la concurrence est la plus forte et que de fait le consommateur final reçoit l'incitation la plus importante ;
- Une remontée au niveau des metteurs à la consommation casse cette dynamique et crée une distorsion de concurrence entre ceux qui ont un contact avec le consommateur final et ceux qui n'en ont pas. D'un côté les metteurs à la consommation répercuteront dans leurs prix le coût du dispositif, certains distributeurs réussiront à récupérer cette charge via des partenariats avec des metteurs à la consommation, tandis que d'autres ne pourront que la subir. Enfin, elle réduirait la diversité des incitations proposées au consommateur final ;
- Par ailleurs, la notion de structure collective a été détournée de son esprit initial et il est nécessaire de la revoir. En outre, une remontée aux metteurs à la consommation pourrait remettre en cause leur utilité et donc leur existence. Ce point renvoie au 1.2.4 ;
- Tous les metteurs à la consommation de fioul domestique n'y sont pas favorables car certains, adhérents à la FF3C, s'opposent à une remontée de l'obligation à leur niveau.
- Enfin, le dispositif des CEE est un levier de transformation d'entreprises dont l'activité initiale est vouée à périr.

Proposition n°3 : soumettre à obligations d'économies d'énergie les metteurs à la consommation de fioul au lieu des vendeurs eux-mêmes.

1.2.3 Obliger les vendeurs de fioul à adhérer à un comité professionnel dédié aux CEE

Un comité professionnel pourrait être mis en place pour supporter l'ensemble des obligations d'économies d'énergie de la filière du fioul domestique. Cette structure se rémunérerait directement à la source par un système de contribution financière affectée. Ce dispositif qui nécessite un changement législatif important permettrait d'obliger tous les vendeurs de fioul dès le premier litre de fioul vendu et supprimer ainsi toute distorsion de concurrence. Elle permettrait de maintenir la logique des distributeurs au contact des consommateurs, en lien avec une structure responsable de la charge administrative.

Cette piste innovante développée par la FF3C nécessite un travail d'approfondissement important. Son

intérêt est partagé par d'autres parties prenantes du secteur, notamment l'AIP, l'UIP et la FFPI.

Proposition n°4 : obliger les vendeurs de fioul à adhérer à un comité professionnel spécifique.

1.2.4 Fiabiliser les structures collectives

A fin août 2012, 26 structures collectives ont été constituées et reconnues par le ministère en charge de l'énergie. Elles représentent 1 103 vendeurs de fioul adhérents. A l'exception d'Ecofioul, les structures collectives regroupent 7 adhérents en moyenne. 17 d'entre elles ont déposé 26 demandes d'agrément de PAEE.

Aujourd'hui il y a donc deux catégories de structures collectives qui coexistent :

- Celles dont la mission correspond à l'esprit de la loi : fédérer des obligés pour agir collectivement.
- Les autres qui se sont constituées en structures collectives essentiellement pour obtenir le statut d'éligible et produire des certificats d'économies d'énergie. Ces sociétés s'apparentent plus certainement à des sociétés de services en efficacité énergétique dont la mission est d'accompagner des clients sur des projets d'efficacité énergétique et de se rétribuer par la revente des CEE générés.

Certaines parties prenantes considèrent que le nombre de structures collectives n'est pas approprié. Aussi, plusieurs propositions ont été faites pour en réduire le nombre ou tout du moins en renforcer le statut, notamment :

- Imposer un nombre minimum d'adhérents ;
- Imposer une obligation ou un volume de fioul vendu minimal, avec la difficulté de connaître l'obligation ou les ventes totales avant la fin de la période. Dans ce cas, un organisme candidat pour être structure collective devra attendre d'avoir un volume de ventes déclarées suffisant pour présenter une demande de reconnaissance (comparable à un vendeur de fioul qui devient obligé à partir de 500 m³ vendus aux secteurs résidentiel et tertiaire) ;
- Prévoir un agrément des structures collectives candidates sur la base d'un dossier qui pourrait comporter notamment un volet sur les garanties financières, le modèle du contrat d'adhésion, la preuve d'une souscription à une assurance responsabilité civile professionnelle correspondant à l'activité de structure collective, une garantie d'expérience et de légitimité par une activité dans l'efficacité énergétique depuis plus de 2 ans, un PAEE agréé... Cet agrément global pourrait aussi prendre la forme d'un label délivré par un organisme indépendant qui réaliserait des audits annuels de conformité ;
- Limiter le volume d'activité d'une structure collective à un pourcentage de son obligation (100%, 200% ...). Cette disposition pourrait d'ailleurs être appliquée à l'ensemble des obligés ;

D'après certains acteurs, les structures collectives actuelles, tant qu'elles n'ont pas d'intérêts propres dans le

choix des opérations, pourraient faire l'objet d'un statut particulier, éligible au dispositif. Cela permettrait de corriger les écarts actuels, sachant qu'une solution spécifique devra être apportée indépendamment pour les vendeurs de fioul.

Pour EDF, la question repose sur la valeur ajoutée des structures collectives : si les fioulistes ne peuvent pas supporter une obligation alors plutôt la mettre directement sur ceux qui peuvent la supporter que la faire déléguer. Aussi, pour les entreprises actuellement structures collectives, leur valeur ajoutée et donc leur éventuelle légitimité à être éligibles est liée à leur implication dans le dispositif pour apporter des services en efficacité énergétique.

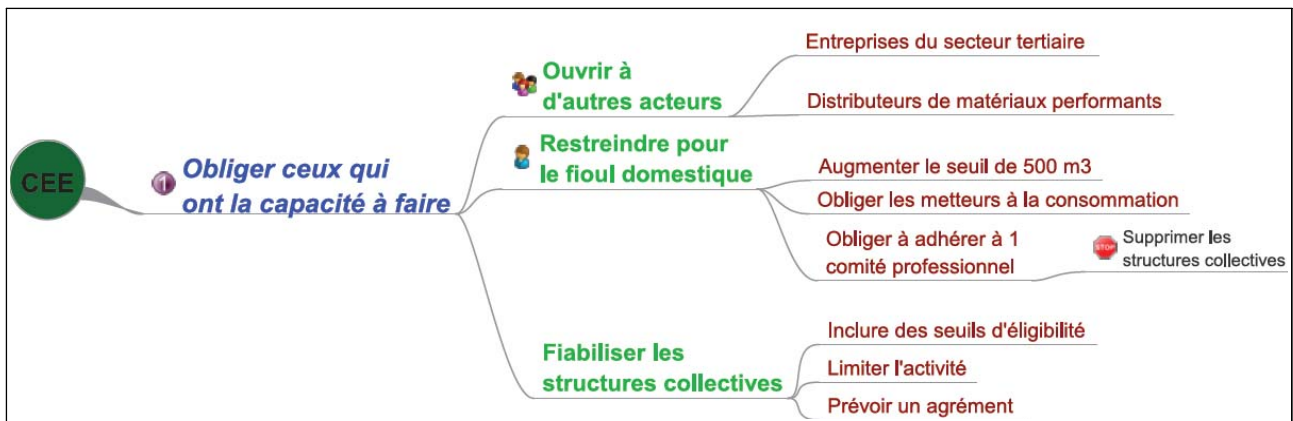
Pour Total comme Certinergy, le problème posé par les structures collectives repose aussi sur des questions contractuelles. Les petits fioulistes ne sont pas armés pour appréhender le sérieux d'une structure collective et négocier un contrat d'adhésion, ce qui n'est pas le cas des gros et notamment des entrepositaires agréés... Aussi, les propositions faites pour assouplir règles d'adhésion (faciliter la rupture des contrats, permettre une adhésion partielle...) ne sont pas du ressort de la réglementation mais de la relation contractuelle.

Proposition n°5 : fiabiliser les structures collectives en limitant leur activité ou en renforçant les critères d'éligibilité.

1.3 Conclusions sur le périmètre des personnes obligées

Le constat fait sur la difficulté de faire porter à des vendeurs de fioul une obligation d'économies d'énergie est partagé par les acteurs. Une majorité semble se dessiner pour faire remonter ces obligations au niveau soit des metteurs à la consommation de fioul soit d'un comité professionnel spécifique, sans toutefois supprimer la possibilité à d'autres acteurs d'être actifs dans le dispositif. La question de fond repose donc plus sur la distinction entre personnes obligées et personnes éligibles. Les premiers doivent avoir la capacité à supporter une obligation, c'est-à-dire, à mettre en œuvre une stratégie (faire en propre, négocier avec une structure collective éventuellement...), à s'organiser en interne, à animer et faire vivre des réseaux. Pour les autres qui souhaitent conserver un rôle visible dans le dispositif (fioulistes actifs, structures collectives), la question de la création d'un nouveau statut d'éligible, sous certaines conditions, se pose.

Schéma heuristique (seules les nouveautés sont détaillées) :



2 Rendre éligibles ceux ayant une valeur ajoutée dans le dispositif

Le statut d'éligible, pour des personnes qui ne sont pas soumises à obligations d'économies d'énergie, a évolué entre la première et deuxième période. Ce statut présente des avantages et des inconvénients d'après les acteurs :

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> -démultiplier les effets du dispositif si les acteurs concernés sont compétents en termes d'accompagnement des consommateurs -participer à capter plus de gisements diffus -dynamiser le marché des CEE -instaurer une concurrence plus forte et une diversité plus importante des offres en faveur des consommateurs finals 	<ul style="list-style-type: none"> -augmenter la charge administrative en multipliant les interlocuteurs du PNCEE -instaurer une surenchère financière sur les offres, dont le coût est répercuté sur l'ensemble des consommateurs d'énergie -augmenter le risque de double compte

En ce qui concerne l'activité des éligibles actuels, voici quelques données issues des dépôts réalisés :

Éligibles non obligés	Éligibles obligés
<ul style="list-style-type: none"> - 42% des demandeurs - nombre de dossiers : 2/3 de collectivités, 1/3 de HLM/SEM sociales - volume de CEE demandés : 2/3 des HLM/SEM sociales, 1/3 des collectivités - 90% ont déposé une seule demande et 10% deux demandes 	<ul style="list-style-type: none"> - 96% des CEE demandés - 543 dossiers déposés dont 241 dans des PAEE, représentant 2/3 des CEE en volume

<ul style="list-style-type: none"> - 65% des demandes sont inférieures à 20 GWh 	<ul style="list-style-type: none"> - 13% des dossiers en nombre sont inférieurs à 20 GWh, représentant 1% des volumes
<ul style="list-style-type: none"> - 5% des demandes sont supérieures à 80 GWh 	<ul style="list-style-type: none"> - 50% des dossiers en nombre, représentant 17% des volumes, sont compris entre 20 et 40 GWh - 40% des dossiers en nombre, représentant 70% des volumes, sont supérieurs à 80 GWh - 50% des volumes viennent des dossiers supérieurs à 150 GWh

2.1 Démultiplier les leviers d'incitation

2.1.1 Créer un statut d'éligible qualifié

Si les obligations des vendeurs de fioul domestique devaient être remontées soit au niveau des metteurs à la consommation, soit au sein d'un comité professionnel, l'existence des structures collectives pourrait être remise en cause. Il pourrait donc être créé un statut d'éligible pour toute personne morale sous conditions strictes. Cette proposition permettrait de donner une possibilité aux structures collectives existantes de poursuivre leur activité. En effet, certaines d'entre elles participent activement à la promotion du dispositif et plus largement à la promotion des économies d'énergie et peuvent s'apparenter à des entreprises de services d'efficacité énergétique.

Pour définir ce statut, différents principes pourraient être fixés, notamment :

- principe de spécialité : activité déconnectée d'une activité marchande (équipements, matériels, énergie) ... ;
- principe de compétence : capacité professionnelle (type CPE), PAEE validé, objectif en termes de volume de CEE à générer au minimum (100 GWhc) sous peine d'une pénalité financière ... ;
- principe de responsabilité : capacité de financement (capital social minimal), assurance professionnelle en lien avec l'activité... ;
- principe de transparence : conditions d'honorabilité des dirigeants, publication de la liste des éligibles concernés....

Il pourrait éventuellement être envisagé de transformer ce statut en un label certifié par un tiers vérificateur.

Ainsi, les structures collectives actuelles se considèrent utiles au dispositif en générant une offre diversifiée. Par ailleurs, elles auraient une capacité à faire diminuer les coûts et à capter des gisements supplémentaires. Certaines considèrent ainsi que les transactions qu'elles réalisent sur le marché sont souvent valorisées financièrement à des prix moindres que ce qui est fait dans le cadre de contrats de partenariat sur la durée.

Les structures collectives souhaitent conserver leur éligibilité car c'est ce qui les rend visibles et leur permet de se démarquer des multiples intermédiaires. Les structures collectives actuelles sont favorables à la définition d'un nouveau statut mais sans y associer de règles contraignantes qui limiteraient leur marge de manœuvre et leur capacité à diversifier leur activité (exemple du principe de spécialité).

Proposition n°6 : créer un nouveau statut d'éligible qualifié ouvert sous conditions.

2.1.2 Ouvrir l'éligibilité à certaines personnes morales

Des demandes régulières sont faites de la part de certains organismes pour que leur éligibilité soit restaurée conformément à la première période. Pour répondre à ces demandes, il pourrait être envisagé d'ouvrir l'éligibilité à certaines catégories de personnes morales ciblées en lien avec leur action :

- les SEM dans le cadre de la rénovation de logements ;
- parallèlement aux propositions sur le périmètre des personnes obligées, les entreprises du secteur tertiaire en lien avec l'obligation de travaux prévue par la loi Grenelle I ;
- les organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement au sens de l'article L.365 du code de la construction et de l'habitation, c'est-à-dire des associations recevant de l'argent public pour mener des actions de construction ou de rénovation de logements à destination de ménages précaires ;
- etc.

Les obligés considèrent que si les acteurs éligibles actuels ont effectivement montré la pertinence de leur statut et la légitimité à être des acteurs visibles du dispositif, il n'est en revanche pas souhaitable d'élargir le périmètre notamment au regard de la complexité du dispositif. La définition d'un nouveau statut ou une ouverture ciblée risquerait d'augmenter cette complexité. En outre, comme toute définition risque d'être imparfaite, un risque de détournement est à prévoir. Enfin, ajouter des acteurs sur la chaîne de valeur risque de faire grimper les coûts puisque chaque acteur doit être rétribué, aux dépens du consommateur final.

Pour les obligés, l'éligibilité doit être associée à des obligations, et notamment des obligations d'économies d'énergie, ce qui revient à élargir le périmètre des obligés.

Proposition n°7 : ouvrir l'éligibilité à des personnes morales ciblées, notamment les SEM dans le cadre de la rénovation de logements privés.

2.2 Restreindre pour diminuer le nombre d'acteurs

2.2.1 Supprimer l'éligibilité des personnes non obligées

Comme cela avait été envisagé avant la publication de la loi portant engagement national pour l'environnement, le statut d'éligible non soumis à obligations d'économies d'énergie pourrait être supprimé. En effet, il pourrait être considéré que tout acteur peut profiter du dispositif en établissant en amont d'une opération d'économies d'énergie un partenariat avec un obligé. Ainsi, il n'est pas nécessaire d'être éligible pour mettre en œuvre des opérations d'économies d'énergie et les valoriser dans le cadre du dispositif. Ce statut d'éligible comme unique contrepartie de l'obligation d'économies d'énergie permettrait en outre, de diminuer le nombre d'acteurs qui déposent des dossiers de demandes au PNCEE, de diminuer la charge administrative correspondante et donc les délais d'instruction.

Cette suppression peut être totale ou uniquement vis à vis de l'une ou l'autre des catégories actuellement éligibles: les collectivités locales, l'ANAH, les bailleurs sociaux.

Les éligibles actuels souhaitent conserver leur statut en l'état. En outre, les grands obligés (EDF, GDF-Suez, Total) sont favorables au maintien du périmètre actuel de l'éligibilité car les collectivités et les bailleurs sociaux ont montré leur légitimité dans le dispositif, sous cette forme. Enfin, cela participe à l'exemplarité des secteurs public et social.

Proposition n°8 : restreindre l'éligibilité aux seuls fournisseurs d'énergie soumis à obligations d'économies d'énergie.

2.2.2 Diminuer le champ

Il pourrait par ailleurs être envisagé d'encadrer le champ de leur éligibilité pour limiter leur action en propre dans le dispositif. Par exemple en restreignant leurs marges de manœuvre : aux opérations sur leur patrimoine, en les obligeant à avoir un PAEE validé, à augmenter le seuil de dépôt des dossiers, à supprimer la dérogation annuelle...

Les collectivités et les bailleurs sociaux (AMORCE, FNCCR, USH) souhaitent conserver leur éligibilité et sous la forme actuelle car elle représente aujourd'hui une force en termes d'expérience et car elle a nécessité beaucoup d'investissements. Même si finalement, peu dépose en propre, cette éligibilité leur permet de peser dans les négociations avec les obligés et de fait ne représente pas véritablement une

charge supplémentaire pour l'administration. Pour les collectivités locales, la diversité en termes de fonctionnement (i.e. en régie ou non) milite pour maintenir le champ d'actions le plus ouvert possible. En outre, la complexité du dispositif restreint naturellement les marges de manœuvre des éligibles et il ne serait donc pas nécessaire d'en rajouter.

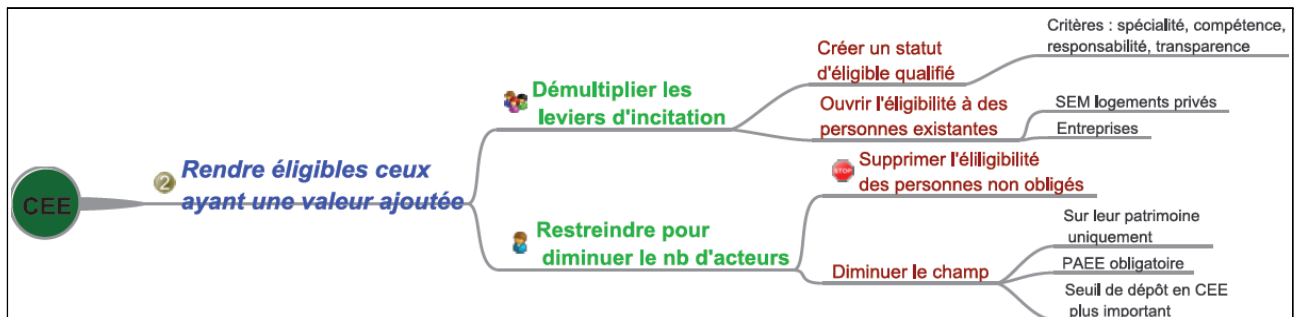
Enfin, des obligations pèsent sur ces acteurs (PCET, rénovation des logements sociaux...) qui justifieraient l'existence de leviers pour les atteindre.

Proposition n°9 : restreindre l'éligibilité des personnes actuellement éligibles.

2.3 Conclusions concernant le périmètre des éligibles

Les échanges avec les parties prenantes n'ont pas permis d'avancées majeures sur ces différents points. Le consensus qui ressort probablement des différentes contributions est le *statu quo*. En ce qui concerne l'éligibilité des structures collectives actuelles, celle-ci reste liée au périmètre des personnes soumises à obligations d'économies d'énergie.

Schéma heuristique (seules les nouveautés sont détaillées) :



3 Lutter contre la précarité énergétique

L'article L. 221-1 du code de l'énergie dispose qu' : « une part des économies d'énergie doit être réalisée au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique ». Cette obligation de résultats a été prise en compte dans le cadre de la deuxième période du dispositif au travers de programmes dédiés à la lutte contre la précarité énergétique. A fin août 2012, deux programmes ont été validés par arrêté du ministre en charge de l'énergie : « Habiter mieux » porté par l'ANAH, qui vise à la rénovation de 300 000 logements d'ici 2017 et « Toits d'abord » porté par la Fondation Abbé Pierre, qui a pour objectif la production de 700 logements très sociaux par an. Les réflexions pour la troisième période doivent permettre d'intégrer pleinement cette problématique au dispositif en s'appuyant sur l'expérience acquise dans les programmes. En revanche, les

CEE doivent être considérés comme un des leviers qu'il faut compléter par d'autres outils pour traiter pleinement le sujet de la précarité (aides de l'ANAH, tarifs sociaux...)

Les travaux à réaliser chez ces ménages sont très capitalistiques et la très faible capacité de financement des bénéficiaires nécessite une aide financière de la collectivité très importante. Par exemple, dans le cadre du programme « Habiter mieux », les travaux chez les ménages s'élèvent en moyenne à 18 000 € dont près de 40% sont pris en charge par l'ANAH, le reste se partage entre des aides locales, des avances remboursables et des prêts bonifiés.

3.1 Instaurer un sous-objectif

3.1.1 Double, vis à vis des précaires et des très précaires

Le dispositif anglo-saxon d'obligations d'économies d'énergie prévoit des sous-objectifs très ambitieux en faveur des ménages modestes. Globalement, il s'élève à 45% de l'objectif global d'économies d'énergie. Sur ce modèle, les acteurs de la précarité énergétique proposent de fixer aux fournisseurs d'énergie soumis à obligations d'économies d'énergie un objectif de résultats inscrit dans leurs obligations sous forme de quotas d'économies d'énergie à réaliser en faveur des ménages en situation de précarité énergétique. La détermination des ménages concernés se ferait selon les critères du programme « Habiter mieux », sur la base de plafonds de ressources et en fixant un objectif de 25% minimum d'économies d'énergie par rénovation.

Pour éviter que les opérations soient réalisées en priorité en faveur des ménages qui se rapprochent le plus du plafond de ressources, l'objectif pourrait être divisé en deux sous-objectifs : un en faveur des ménages modestes et l'autre en faveur des ménages très modestes.

En ce qui concerne l'identification de ces populations et les modes de preuve associés, la réflexion devra être portée dans un groupe de travail dédié mais plusieurs peuvent être envisagés (avis d'impôt, facture avec TPN automatique...)

<p>Proposition n°10 : imposer un sous-objectif aux fournisseurs d'énergie soumis à obligations d'économies d'énergie, en faveur des ménages précaires et très précaires.</p>

3.1.2 Réparti entre les obligés

Ce sous-objectif pourrait être réparti entre les obligés de la même manière que l'objectif national d'économies d'énergie est réparti.

Les metteurs à la consommation de carburants obligés considèrent que la répartition devrait être faite au prorata des ventes d'énergie dans les logements puisque les opérations visées sont plutôt bâtementaires. En

outre, le logement social pourrait avoir une part dans cet objectif en se fixant par ailleurs un niveau d'obligations.

D'après les obligés, l'instauration d'un sous-objectif fixé individuellement soulève un certains nombre d'inconvénients, notamment :

- les modèles anglais et français ne sont pas comparables de part une structure du parc différente et il est donc risqué d'adosser un dispositif à un modèle très différent. Le montant moyen des travaux à réaliser est bien supérieur en France (une isolation des combles en France coûte entre 5 et 10 K€ contre 1000 € en moyenne en Angleterre) ce qui augmente les difficultés de financement. Ces difficultés nécessiteraient alors de commencer par une phase expérimentale pas suffisamment ambitieuse au regard de la problématique ;
- cette solution créerait une distorsion de concurrence entre les acteurs déjà impliqués dans cette problématique et les nouveaux obligés ;
- cette solution revient à créer différents types de CEE en fonction des ménages concernés, associés à des marchés différents où la spéculation et la volatilité seront fortes au détriment des consommateurs d'énergie ;
- cette solution revient à faire peser la contrainte sur les seuls énergéticiens pour une problématique qui relève de l'organisation collective.

L'avantage principal de cette solution est de fixer une obligation de résultats à la hauteur de l'importance de cette problématique.

Les obligés ont un avis très consensuel sur cette proposition qu'ils rejettent unanimement au regard de la complexité qu'elle ajouterait au dispositif. Cette complexité pousserait, d'après eux, au paiement de la pénalité.

En revanche, les acteurs de la précarité et les ONG environnementales considèrent que si la solution programme avec ou sans bonification ne permet pas d'atteindre rapidement les résultats escomptés, il faudra alors passer à une solution coercitive. L'esprit de la loi est, d'après eux, celui-là.

Proposition n°11 : répartir le sous-objectif entre les obligés au prorata des ventes d'énergie dans les logements.

3.2 Développer les programmes

Jusqu'à maintenant la voie des programmes a été privilégiée par le dispositif, tel que le prévoit la loi. En effet, comme il est potentiellement très difficile pour un fournisseur d'énergie d'identifier les consommateurs concernés et de présenter à l'administration les preuves sur la situation de ces consommateurs, le recours à des programmes d'accompagnement est l'option qui a été choisie. Les programmes éligibles dans ce cadre

peuvent être de deux types :

- la contribution à des fonds de lutte contre la précarité énergétique ;
- des opérations spécifiques sur des cibles bien identifiées.

La participation financière d'un fournisseur d'énergie à un programme de lutte contre la précarité énergétique donne ainsi lieu à la délivrance de certificats :

- dans un premier temps, dès le versement des fonds avec un facteur de proportionnalité entre les sommes versées et le volume de certificats délivrés ;
- dans un second temps, suite à la réalisation de travaux aidés par le programme, selon le droit commun.

Pour que cette solution se développe à la hauteur de l'ambition attendue sur cette problématique il serait nécessaire, d'après les grands obligés, de conforter les programmes en place, notamment « Habiter mieux », et susciter pour la troisième période de nouveaux programmes.

Ces nouveaux programmes pourraient être orientés vers les ménages qui ne sont pas éligibles au programme « Habiter mieux », à savoir tous les ménages modestes qui ne sont pas propriétaires occupants.

D'après l'ensemble des parties prenantes, cette solution est avantageuse car les programmes s'appuient sur des actions existantes ou en développement, participent au financement d'actions locales fédératrices, intègrent des acteurs nouveaux, et incitent les fournisseurs d'énergie à s'investir aussi pour animer les réseaux locaux et accompagner la réalisation d'économies d'énergie. En outre, ces programmes s'inscrivent dans la durée et cette vision à long terme doit être maintenue.

En revanche, au regard du facteur de proportionnalité fixé pour les programmes, les obligés considèrent que la contribution financière qu'ils apportent peut être assimilée à une taxe puisque la rétribution en CEE leur paraît minime que ce soit au niveau national ou localement suite aux opérations.

3.2.1 Conforter "Habiter mieux"

Conforter les programmes d'accompagnement des ménages en situation de précarité énergétique c'est d'abord conforter le premier d'entre eux, « Habiter mieux ». Ce programme est éligible au dispositif depuis sa validation par arrêté du 25 novembre 2011. Trois grands obligés ont décidé de contribuer financièrement à son développement au travers de la convention du 30 septembre 2011 et de l'engagement de versement de 85 millions d'euros d'ici fin 2013.

Les fournisseurs d'énergie qui participent au programme « Habiter mieux » sont globalement favorables à son maintien sous réserve que des mesures soient prises pour l'accélérer, en développant notamment le repérage et en le simplifiant dans son mode de fonctionnement. Ce programme est issu des conclusions de

la concertation nationale sur la précarité énergétique et doit être conforté en l'inscrivant dans la durée.

Proposition n°12 : développer les programmes de lutte contre la précarité énergétique et renforcer « Habiter mieux ».

3.2.2 Développer le repérage des ménages en situation de précarité énergétique

Pour garantir la réussite des programmes, des actions de repérage doivent être développées. Cette question a été évoquée à maintes reprises et la CAPEB a insisté sur le rôle des installateurs qui connaissent leurs clients mais qui doivent être formés pour les aider à passer à l'acte (renseignements sur les dispositifs d'aides existants...). La CAPEB propose qu'un module FEEBat soit élaboré à cette fin. En revanche, d'autres acteurs (Certinergy) pensent plutôt que les installateurs connaissent justement trop bien les ménages concernés pour que ceux-ci osent se déclarer « précaires » et acceptent de se faire accompagner. Là où ça marche, c'est par l'intermédiaire de tiers indépendants qui n'ont pas de relations personnelles avec les ménages ciblés. Il n'en reste pas moins que les installateurs ont un rôle à jouer pour identifier les ménages précaires et rediriger ces contacts vers les tiers compétents.

Proposition n°13 : développer le repérage des ménages en situation de précarité énergétique.

3.2.3 Bonifier les CEE délivrés dans le cadre des programmes

D'autres pistes d'amélioration ont été évoquées visant toutes à bonifier au maximum les opérations d'économies d'énergie réalisées localement par la délivrance de CEE lors de l'abondement au fonds avec un taux de proportionnalité le plus bas possible.

Proposition n°14 : fixer pour les programmes de lutte contre la précarité énergétique un facteur de proportionnalité au prix du marché.

Les acteurs impliqués dans la lutte contre la précarité énergétique (CLER, FNE, FAP, AMORCE) considèrent que l'éligibilité des programmes aux CEE est une source de financement très intéressante pour les collectivités locales (de l'ordre de 30 %) qui devrait être plus mise en avant en valorisant les démarches locales. La priorité est par ailleurs de faire fonctionner le programme « Habiter mieux » en allégeant les contraintes externes (CGI, CEE), en accélérant le repérage et en améliorant le suivi socio-technique. Enfin, il ne faut pas oublier que si ces programmes ne génèrent pas suffisamment d'économies d'énergie, les bénéficiaires d'aujourd'hui seront de nouveau des ménages en situation de précarité énergétique demain.

3.3 Instaurer un bonus sur les opérations réalisées

Comme le suggère les obligés contributeurs au programme « Habiter mieux », il pourrait être envisagé de

définir un coefficient de bonification systématique des montants de CEE délivrés. Pour eux, cette option serait une véritable incitation, sous réserve qu'elle ne soit pas adossée à une augmentation de l'objectif national à due proportion. Elle participerait alors à diminuer le reste à charge pour les précaires ce qui est tout l'enjeu du problème.

Dans la mise en œuvre, un coefficient multiplicateur serait appliqué pour chaque opération d'économies d'énergie aux montants de CEE correspondants. Ce coefficient pourrait être fonction du niveau de précarité des bénéficiaires, par exemple : 1 pour les ménages non précaires, 2 pour les précaires et 3 pour les très précaires.

Pour qu'un demandeur de CEE puisse bénéficier de ce coefficient bonificateur, il devra prouver que l'opération a bien été réalisée au profit d'un ménage en situation de précarité énergétique. Aussi, les parties prenantes sont favorables à cette solution, sous réserve de la possibilité juridique de prouver la nature du ménage occupant et d'un coût raisonnable de production de cette preuve (avis d'imposition, « fichiers publics d'identification »..).

Pour certains acteurs, d'autres critères complémentaires pourraient être envisagées, notamment :

- fixer un niveau minimal de contribution financière à verser au bénéficiaire (2/3 de valeur CEE de l'opération par exemple) ;
- bonifier toutes les opérations ou certaines opérations : concernant la diminution des besoins (isolation des parois opaques et ventilation), concernant la rénovation globale... ;
- bonifier en permettant le cumul avec des programmes d'accompagnement.

Proposition n°15 : bonifier en CEE les opérations d'économies d'énergie réalisées chez des ménages en situation de précarité énergétique.

3.3.1 Augmenter l'objectif national à due proportion

En termes d'économies d'énergie, la bonification est artificielle et doit être considérée comme un double-compte. Aussi, si l'objectif national d'économies d'énergie est basé sur un objectif d'économies d'énergie annuelles, il est dans ce cas nécessaire de prendre en compte la part de CEE qui sera délivrée sous forme de bonus et d'augmenter l'objectif national à due proportion.

Les ONG seraient plutôt favorables à cette option qui participe à l'ambition du dispositif. En revanche, obligés sont bien entendu contre cette option.

Proposition n°16 : compenser un « bonus précarité énergétique » par une augmentation de l'objectif national à due proportion.

3.3.2 Rendre éligibles les opérations en auto-réhabilitation accompagnée

Certains acteurs ont insisté sur l'intérêt de rendre éligible, notamment dans le cadre de cette proposition, les travaux réalisés en auto-réhabilitation accompagnée par des entreprises de ré-insertion qui concernent en majorité des ménages précaires en milieu rural. Suivant des modalités à définir, notamment avec les collectivités locales souvent en lien avec ces entreprises, cette option serait intéressante pour valoriser les travaux de ce type et en améliorer la qualité.

Par ailleurs, cette extension de l'éligibilité des actions dans le cadre de la précarité énergétique pourrait aussi englober les actions de repérage et d'identification des ménages en situation de précarité énergétique. En effet, avant même de pouvoir convaincre et accompagner les ménages modestes, il faut d'abord les identifier et c'est un des freins majeurs au développement des actions de lutte contre la précarité. La valorisation de ces opérations de repérage participerait à les financer et donc les inciter.

Proposition n°17 : élargir le périmètre d'éligibilité des actions réalisées dans le domaine de la précarité énergétique en rendant éligible, notamment, les travaux réalisés en auto-réhabilitation accompagnée.

3.4 Conclusions concernant la prise en compte de la précarité énergétique dans le dispositif

Les fournisseurs d'énergie sont favorables au cumul entre l'option programmes d'accompagnement et l'option bonification, considérant que la bonification pousserait les installateurs de leurs réseaux à participer plus activement au repérage des ménages et accélérerait notablement les programmes, notamment « Habiter mieux ». Une solution alternative serait de ne pas prévoir de bonifications sur les opérations systématiquement, mais d'avoir un facteur de proportionnalité « plus attractif » au niveau national ce qui reviendrait normalement au même pour les fournisseurs.

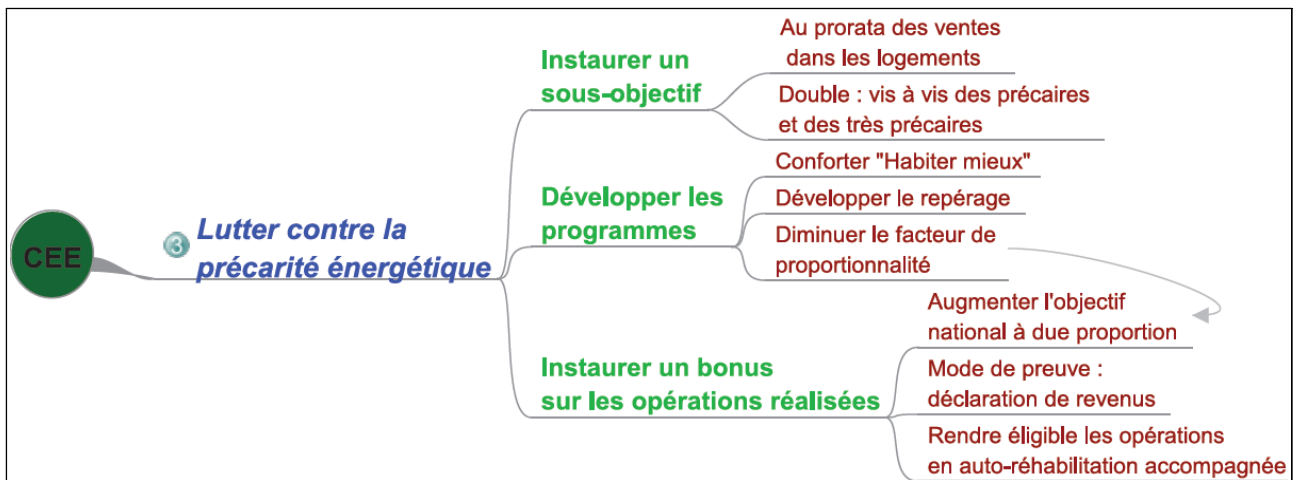
Au contraire, du côté des ONG, le consensus pencherait plus fortement du côté des quotas car cette solution permettrait de garantir un résultat (quel que soit son coût) et partagerait le poids de la tâche entre les fournisseurs et les collectivités, déjà investies dans les PDALPD.

Par ailleurs, d'autres propositions indépendantes du dispositif ont été faites. Elles pourraient avoir un effet de levier pour les opérations d'économies d'énergie chez les ménages en situation de précarité énergétique. Ces propositions partent du postulat que le dispositif des certificats d'économies d'énergie ne peut résoudre à lui seul cette problématique importante. D'autres leviers doivent être actionnés qui pourraient par ailleurs participer au déclenchement d'opérations d'économies d'énergie. Pour ne retenir que celle ayant un lien avec les CEE :

- mettre en place un « chèque-énergie » : constituer un fonds à destination des ménages précaires quelle que soit leur source d'énergie (gaz, électricité, fioul, réseaux de chaleur, bois...). Ce fonds

serait alimenté par une contribution des obligés sur la base de 1MWh cumac délivré tous les 10 à 15 € versés. Il serait redistribué par les CAF sous forme d'un chèque énergie fonction des ressources du ménage, des caractéristiques du logement, du nombre d'enfants à charge... ;

Schéma heuristique :



4 Faire plus d'économies d'énergie additionnelles

4.1 Restreindre l'éligibilité des opérations

4.1.1 Réviser le catalogue de fiches d'opérations standardisées d'économies d'énergie

Les équipements dont le niveau de performance énergétique devient la norme ne peuvent être valorisés dans le dispositif dont la vocation est de générer des économies d'énergie additionnelles par rapport aux normes et marché existants. Ainsi, les économies d'énergie qui sont utilisées pour évaluer le montant de CEE de chacune des fiches d'opérations standardisées correspondent à la différence entre la consommation moyenne de la technologie concernée et le marché existant. Dans le cas des bâtiments, il s'agit de la consommation moyenne du parc. Dans ce dernier cas et du fait des travaux d'économies d'énergie réalisés tous les ans par les ménages ou les entreprises, la consommation du parc existant a évolué depuis la fixation des forfaits des fiches les plus utilisées, notamment la chaudière à condensation.

Il est donc proposé :

- d'une part, de supprimer les fiches devenues la norme réglementaire depuis le 1^{er} janvier 2011 (RT 2012, écoconception, répartition des frais de chauffage, etc.) ;
- d'autre part, de supprimer les fiches relatives à des équipements majoritaires sur le marché ;

- Enfin, ré-évaluer les forfaits de CEE des fiches les plus utilisées pour prendre en compte l'amélioration du parc existant.

Les fiches concernées seraient notamment les suivantes :

- les fiches relatives aux chaudières ;
- la fiche relative à la répartition des frais de chauffage (BAR-TH-21) ;
- la fiche relative à la surperformance énergétique pour un bâtiment neuf avec label de haute performance énergétique (BAR-TH-30) ;
- la fiche relative aux appareils de froid domestique de classe A+ (BAR-EQ-03)¹ ;
- la fiche relative aux lave-linge domestiques de classe A+ (BAR-EQ-02)² ;
- la fiche relative aux circulateurs à rotor noyé de Label Energie A (BAR-TH-40)³ ;

En complément, d'autres modifications plus ponctuelles ont été proposées pour faciliter l'utilisation des fiches et notamment celles les moins utilisées :

- faire une évaluation partagée des fiches standardisées, nouvelles et existantes, ayant un certain potentiel en kWhc, pour en estimer l'attractivité sur les trois plans suivants : technique, économique et administratif ;
- rehausser le seuil des 10 000 m² pour les opérations dans le tertiaire ;
- réduire les modes de preuve pour les fiches les « moins attractives ».
- concernant les opérations spécifiques : créer des fiches simplifiées supplémentaires notamment pour les opérations dans le tertiaire de surface supérieure à 10 000 m² ;

Proposition n°18 : revoir le catalogue de fiches d'opérations standardisées en fonction des évolutions réglementaires et de l'amélioration de la performance du parc existant.

4.1.2 Instaurer une non-fongibilité entre le bâtiment et les transports

Les obligés « historiques » sont défavorables à la fongibilité entre les secteurs correspondants aux énergies consommées.

Le fondement de cette proposition est que la fongibilité entre les secteurs telle qu'elle est pratiquée actuellement augmente la concurrence sur les opérations dans le résidentiel et tertiaire, considérées pour le moment comme étant les plus efficaces économiquement. En outre, cette concurrence amplifiée par les metteurs à la consommation de carburants participe à faire diminuer les ventes d'énergie uniquement dans

1 Les appareils de froid de classe A sont interdits depuis le 1^{er} juillet 2012. Il ne reste donc plus que des classes A+ ou mieux.

2 Les lave-linge de classe B ou moins sont interdits sur le marché depuis décembre 2011. Les lave-linge de classe A seront interdits à partir du 1^{er} décembre 2013. Il ne restera donc plus que des classes A+ ou mieux.

3 Les circulateurs de classe A seront interdits à partir du 1^{er} janvier 2013. Il ne restera donc plus que des classes A+ ou mieux.

ces secteurs.

Les obligés historiques proposent donc que les obligations soient différenciées et que les certificats correspondants aussi, constituant ainsi deux mécanismes disjoints. Pour que les carburants puissent réaliser leurs obligations, de nouvelles fiches transport et des programmes, éventuellement obligatoires, seraient à mettre en œuvre.

Les obligés « carburants » considèrent que dans le cas du maintien d'une obligation sur les carburants, la solution la plus appropriée est la fongibilité. Peu importe d'où viennent les économies d'énergie, ce qui compte c'est économiser des kWh là où c'est le moins cher. Cette fongibilité stimule le marché de l'efficacité énergétique, améliore le rapport coût/bénéfice et oriente donc vers les opérations les plus rentables. Instaurer une non fongibilité risque d'introduire une distorsion de concurrence entre les acteurs ainsi que de la complexité administrative. Enfin, les obligés « transports » pourraient toujours réaliser des opérations dans les secteurs résidentiel et tertiaire via des structures éligibles dédiées.

Proposition n°19 : instaurer une non fongibilité entre les secteurs « bâtiment » et « transports ».

4.2 Ouvrir l'éligibilité

4.2.1 Accélérer la rénovation et le renouvellement

Le dispositif des CEE a pour vocation d'accélérer le marché de la rénovation énergétique et d'améliorer la performance énergétique des travaux réalisés. Ainsi, les économies d'énergie valorisées dans ce dispositif sont celles qui vont au-delà de la performance du marché et au-delà de la réglementation. La seule exception à cette règle concerne les travaux d'amélioration de la performance thermique de l'enveloppe d'un bâtiment ou de ses équipements thermiques fixes pour lesquels l'article 3 du décret n° 2010-1664 « certificats » précise que le seuil de référence est évalué en considérant « l'état global du parc immobilier de même nature et le niveau de performance des matériaux ou des équipements mis en œuvre ».

Par exemple, pour les réfrigérateurs, la classe énergétique du marché est au minimum la classe A⁺. Aussi, seule l'installation d'un réfrigérateur de classe supérieure est valorisable dans le cadre du dispositif. Or, le marché est bien plus performant que le parc et de fait le montant de CEE pour ce type d'opérations n'est pas incitatif. Il en est de même dans l'industrie pour des équipements comme les moteurs.

L'incitation au renouvellement d'équipement serait donc plus forte si le seuil de référence pour le calcul du montant de CEE était la performance du parc existant et non pas le marché. Il pourrait donc être envisagé de généraliser l'utilisation de la performance du parc existant comme seuil de référence.

Pour limiter les effets d'aubaine (cas du ménage qui doit changer de réfrigérateur car le sien est en panne),

cette proposition pourrait aussi être mise en œuvre avec parcimonie en l'appliquant à des équipements précis ou à certains secteurs (agriculture, industrie, transports).

En outre, cette modification sur un des fondements même du dispositif pourrait être étendue à d'autres contraintes s'appliquant sur l'éligibilité d'opérations :

- sur les actions devenues la norme réglementaire : ainsi, la question pourrait aussi se poser de lever l'exclusion de toute action devenue réglementaire de manière à participer à l'accompagnement des maîtres d'ouvrage ;
- sur le cumul des aides et des dispositifs : aides à l'investissement dans la chaleur renouvelable de l'ADEME et dispositif des CEE, industries soumises aux quotas CO2 et dispositif des CEE.

Pour beaucoup d'acteurs de la concertation, il semblerait tout de même que le *statu quo* sur ces dernières propositions soit préférable car le maintien des règles actuelles facilite l'atteinte des objectifs en garantissant la visibilité et la continuité. Par ailleurs, le projet de directive sur l'efficacité énergétique prévoit des prescriptions précises qu'il conviendra de prendre en compte le moment venu.

Proposition n°20 : utiliser comme seuil de référence la performance du parc existant pour pousser aux rénovations et au renouvellement.

4.2.2 Bonifier la montée en compétence de la profession

Pour les fédérations de professionnels du bâtiment, il serait souhaitable que les fiches valorisent la démarche « Reconnu Grenelle Environnement » (RGE) et à cette fin, il pourrait être intéressant de fixer un éco-avantage pour les travaux réalisés par un professionnel « Reconnu Grenelle Environnement ».

Dans l'état actuel des fiches, seules les fiches relatives aux chaudières n'exigent pas de qualifications professionnelles, les autres sont d'ores et déjà au minimum aussi exigeantes que la charte RGE. Ainsi, le dispositif ne prévoit pas actuellement de bonifications pour ces opérations. En revanche, la qualification constitue la norme d'éligibilité.

Aussi, l'éco-avantage évoqué pourrait être envisagé de deux manières différentes :

- sous la forme d'une bonification des CEE pour les opérations réalisées par des professionnels « Reconnu Grenelle Environnement » ;
- sous une forme immatérielle par des facilités concernant les dossiers de demandes de CEE. Par exemple, les modes de preuve et attestations correspondants aux opérations réalisées pourraient être simplifiés lorsque le professionnel ayant réalisé les travaux est « Reconnu Grenelle Environnement ».

Pour les professionnels, un éco-avantage permettrait de préparer la profession à l'instauration d'une éco-conditionnalité dans les prochaines années (2014).

Proposition n°21 : instaurer un éco-avantage pour les professionnels « Reconnus Grenelle Environnement ».

4.2.3 Faire plus dans les transports

Même si le rythme de publication de fiches relatives au secteur des transports est soutenu, il serait souhaitable qu'il s'amplifie pour permettre aux obligés carburants de faire plus dans ce secteur. Comme ce sont les professionnels qui proposent des fiches, il serait nécessaire de leur laisser un champ d'actions le plus large possible.

Dans ce sens, la question de rendre éligibles les infrastructures qui participent aux économies d'énergie dans ce secteur se poserait, d'après certains acteurs. Elle se pose d'autant plus pour les infrastructures légères où la réalisation de l'opération est en phase avec les contraintes du dispositif, en l'occurrence une durée entre l'engagement et la réalisation qui tient sur une période triennale, un délai entre la fin de l'opération et la possibilité de dépôt inférieur au délai légal...

En revanche, pour les infrastructures lourdes (tramway...) la légitimité de leur éligibilité est plus difficile car dans tous les cas les CEE ne seront jamais le moteur de la décision et leur valeur restera toujours minime par rapport aux investissements concernés.

Néanmoins, certains metteurs à la consommation de carburants considèrent que ces opérations ne visent pas leur clientèle et qu'à ce titre leur intérêt est très limité.

Enfin, une réflexion pourrait être menée pour rendre éligibles des opérations construites selon une approche globale dans les transports (autopartage, applications smartphone dédiées, véhicules électriques..).

Proposition n°22 : créer de nouvelles opérations ciblées « transports », notamment des fiches ou des programmes d'accompagnement sur des approches « globales » et sur des infrastructures légères.

4.2.4 Valoriser l'accompagnement du consommateur final

Par principe, les CEE valorisent des travaux d'économies d'énergie. L'exception à cette règle a été introduite dans le cadre des programmes d'accompagnement sur les thèmes de la formation, l'information et l'innovation en faveur de la maîtrise de la demande énergétique. En effet, dans ce cadre on considère que les actions des porteurs de programme ne génèrent pas directement d'économies d'énergie et de ce fait constituent une distorsion par rapport à la logique du dispositif. Différentes règles ont du être fixées pour encadrer l'utilisation de cette exception. Notamment, un facteur de proportionnalité élevé entre les contributions financières et les CEE délivrés doit être fixé. Dans le cadre des programmes actuels qui ont été validés par arrêté du ministre en charge de l'énergie, ce coefficient est de 1 MWh cumac délivré tous les 15 € versés aux programmes, c'est-à-dire légèrement plus favorable que la pénalité fixée à 20 €/MWh cumac et au-dessus du cours du marché (environ 4€/MWh cumac).

Certains acteurs considèrent que ces actions structurantes ne sont pas attractives en l'état et qu'il conviendrait d'augmenter ce taux de conversion pour le ramener à celui du marché. Cela reviendrait à délivrer au minimum 3 fois plus de CEE pour une même contribution.

Il convient d'ajouter que, quel que soit le facteur de proportionnalité choisi, l'enveloppe globale de CEE disponible pour le financement de programmes d'accompagnement est pour la deuxième période limitée à 7,2 % de l'obligation, soit 25 TWh cumac. Ainsi plus le coefficient est proche de celui du marché actuel, moins l'enveloppe globale de financement pour les programmes est élevée.

Les discussions ont donc porté essentiellement sur le facteur de proportionnalité. Les obligés sont évidemment favorables à sa révision pour qu'il soit au niveau du marché.

Le CLER signale qu'un facteur trop élevé (15 €/MWh contre 4 sur le marché) constitue un risque à deux niveaux :

- valoriser uniquement ce qui intéresse les obligés, ce qui détourne de l'intérêt initial des programmes d'accompagnement ;
- dénaturer le rôle des Espaces info énergie en leur portant ombrage.

Aussi, pour compléter cette proposition il pourrait être fixé un facteur de proportionnalité au niveau du prix du marché mais contre certaines conditions : que l'objet des programmes validés ne rentre pas dans le champ d'activité des obligés contributeurs, que les obligés contributeurs ne soient pas en contact direct avec les consommateurs ;

D'autres propositions annexes ont été faites par ailleurs pour amplifier leur utilisation :

- créer des programmes d'intérêt général obligatoires pour les obligés du secteur des transports ;
- réduire le seuil des appels à projets de programmes (250/500 K€ au lieu de 750 K€) ;
- instaurer des bonifications pour les programmes portant sur les logements dits « énergivores » ou qui participent à améliorer la performance du système électrique (ZNI, effacement à la pointe).

Proposition n°23 : rendre les programmes d'accompagnement plus attractifs en diminuant le facteur de proportionnalité.

EDF et GDF-Suez proposent que soit créé un autre type de CEE : les CEE « accompagnement ». Ces certificats spécifiques et distincts de ceux issus d'opérations d'économies d'énergie permettraient de valoriser l'accompagnement des consommateurs en amont mais aussi en aval des travaux d'économies d'énergie. Ainsi, ces obligés considèrent que ce mode d'accompagnement garantit non seulement les économies d'énergie de l'opération elle-même mais aussi permet d'en obtenir des additionnelles du fait des modifications de comportement générés. Aussi, créer des certificats « travaux » et des certificats

« accompagnement » permet de différencier deux modes d'intervention qui génèrent des économies d'énergie à chaque étape : économies d'énergie techniques et économies d'énergie comportementales.

Cette proposition reviendrait, comme pour les sous-objectifs « précarité énergétique », à créer une autre variété de CEE qui ne serait pas fongible avec le ou les autres. Cela sous-entend donc la création d'un marché parallèle, d'obligations spécifiques...

Les autres acteurs considèrent que les CEE délivrés sont d'ores et déjà délivrés pour le couple [accompagnement + travaux]. Délivrer des CEE pour l'accompagnement constituerait donc un double-compte. En outre, si l'accompagnement en aval devait être considéré plus qu'actuellement dans le dispositif, il conviendrait plutôt de créer des fiches spécifiques « accompagnement », ou de donner un bonus dans les fiches qui prévoient un accompagnement sur la durée. A noter que c'est d'ores et déjà le cas avec la fiche sur les contrats de performance énergétique. Enfin, il faut considérer que le dispositif ne peut pas répondre à tout et que tout ne peut pas être valorisé en CEE.

Aussi, à l'exception des porteurs des propositions ci-dessus, la majorité des acteurs est favorable à un statu quo sur l'unicité des CEE.

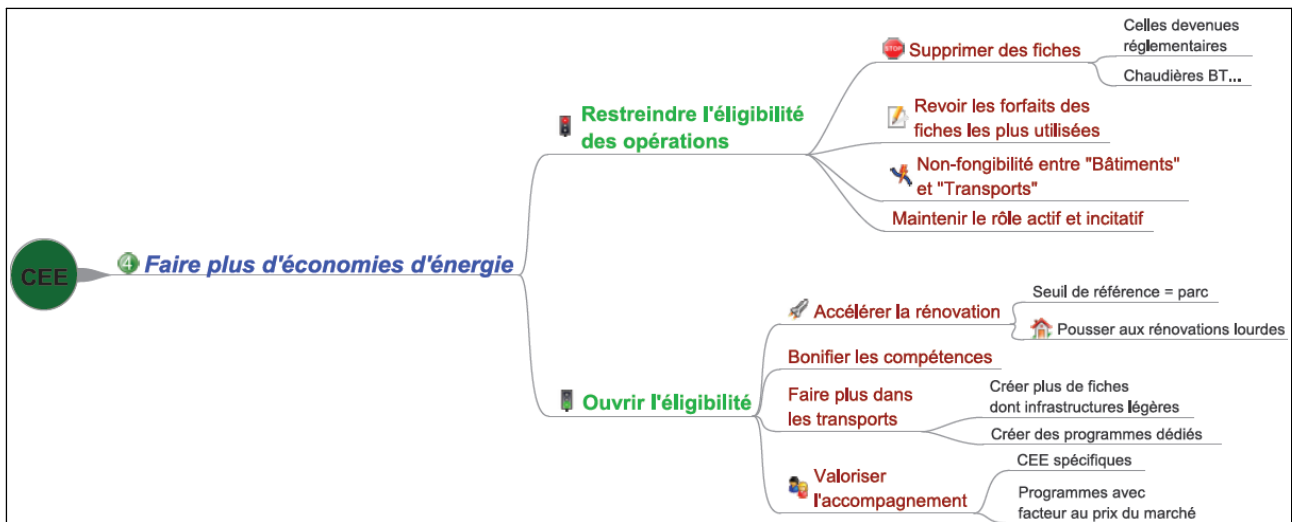
Proposition n°24 : créer des certificats « travaux » et des certificats « accompagnement ».
--

4.3 Conclusions concernant l'éligibilité des économies d'énergie

L'additionnalité du dispositif par rapport au marché des travaux de rénovation qui se réalisent naturellement sans intervention publique est une notion importante même si elle est difficile à appréhender. Les acteurs du dispositif considèrent ainsi que le dispositif permet plus d'améliorer la performance énergétique des travaux de rénovation réalisés qu'il n'en déclenche de nouveaux.

Aussi, la majorité des acteurs souhaite que le périmètre des opérations d'économies d'énergie éligibles soit le plus large possible pour amplifier la mise en œuvre de solutions performantes sur le plan de l'efficacité énergétique, ce qui par ailleurs simplifierait l'atteinte des objectifs d'économies d'énergie. Il faut tout de même être conscient qu'une telle orientation risque d'augmenter les effets d'aubaine alors même que le coût du dispositif est, dans tous les cas, répercuté sur le consommateur final d'énergie.

Schéma heuristique :



5 Maintenir le rôle actif et incitatif

Concernant le rôle actif et incitatif, trois grandes visions peuvent être dégagées des échanges et contributions transmises par les acteurs de la concertation.

5.1 Renforcer le caractère incitatif

Pour certains acteurs, dont des grands obligés, le principe du rôle actif et incitatif et notamment de la preuve d'antériorité de l'incitation est primordial et doit être conservé pour ne valoriser que les actions qui respectent le principe d'additionnalité du dispositif. Cette notion pourrait aussi être enrichie en responsabilisant plus fortement l'installateur professionnel. En revanche, la majorité s'accorde pour que le dépôt des demandes de CEE soient simplifié pour ce qui relève du respect du rôle actif et incitatif.

5.1.1 Maintenir la preuve d'antériorité

Pour faire valoir un droit sur une opération d'économies d'énergie, un demandeur doit prouver qu'il a participé à inciter le bénéficiaire de l'opération à la réaliser. Nécessairement cette preuve doit dater d'avant le déclenchement des travaux.

Si le dispositif devait être maintenu sous cette forme, certains acteurs comme EDF proposent, dans la continuité de la proposition du 4.1.2, de conserver la preuve d'antériorité du rôle actif et incitatif ainsi que l'ensemble des attestations sur l'honneur qui visent par ailleurs à éviter les double-comptes. Cette continuité garantit que le dispositif participe à déclencher des travaux qui ne se seraient pas faits sans son existence.

Proposition n°25 : maintenir la preuve d'antériorité du rôle actif et incitatif.

5.1.2 Faire attester l'installateur sur l'accompagnement apporté

Cette notion pourrait aussi être enrichie en demandant aux professionnels-installateurs d'attester du rôle d'accompagnement apporté dans la réalisation des opérations d'économies d'énergie. Il peut en effet être considéré que le rôle du professionnel qui va suivre les travaux depuis le conseil apporté en amont des travaux jusqu'aux recommandations d'utilisation par exemple en aval est important. Il participe non seulement à la décision du bénéficiaire de réaliser les travaux les plus efficaces mais aussi au changement de comportement sur la durée vis à vis de sa consommation d'énergie.

En revanche, cette proposition oblige les demandeurs à élaborer des partenariats avec des professionnels-installateurs pour les engager à apporter ce rôle de conseil auprès des consommateurs d'énergie. Cette solution est donc au bénéfice des réseaux existants et remettrait en cause les dispositifs d'incitation en ligne mis en place par certains acteurs.

Proposition n°26 : renforcer le rôle actif et incitatif en prévoyant une attestation du professionnel ayant réalisé les travaux sur son rôle d'accompagnement.

5.2 Réduire la charge de la preuve

Une deuxième option, proposée par les contributeurs, serait de conserver la notion de rôle actif et incitatif mais de simplifier les modes de preuve à apporter à l'administration pour se prévaloir des CEE générés par une opération d'économies d'énergie.

5.2.1 Supprimer la preuve d'antériorité

Aussi, il est proposé de supprimer la preuve d'antériorité du rôle actif et incitatif tout en maintenant les attestations sur l'honneur qui engageraient malgré tout les acteurs de la chaîne. Ces attestations servent en outre à éviter les double-comptes et à garantir que les opérations ont été réalisées conformément aux fiches publiées par arrêté et que les informations transmises sont conformes à la réalité.

Proposition n°27 : rendre le rôle actif et incitatif uniquement déclaratif en supprimant la preuve d'antériorité.

Cette solution augmente le risque de double-comptes et de valorisation *a posteriori* des travaux. Aussi, pour le limiter et inciter les professionnels à respecter leurs engagements signés sur les attestations sur l'honneur, il serait nécessaire de définir des sanctions qui leur seraient applicables. Plusieurs types de sanctions peuvent être envisagés : des sanctions administratives automatiques, des sanctions propres au dispositif comme une « exclusion » du système (impossibilité de signer des AFT), le retrait de la « reconnaissance grenelle environnement », etc.

5.2.2 Réduire le risque lié aux contrôles

Le décret portant sur les contrôles et les sanctions dans le cadre du dispositif des CEE est considéré comme trop dissuasif par les parties prenantes. Il engendrerait en l'état des coûts de contrôles internes importants qui n'ont pas véritablement de valeur ajoutée dans le dispositif.

Pour alléger ce coûts plusieurs propositions ont été faites :

- transformer les sanctions administratives en des augmentations de l'objectif individuel ;
- différencier le niveau et le type de sanction en fonction de la nature du manquement. Cette dernière proposition avait été largement discutée lors de la concertation pour la préparation du décret cité ci-dessus et avait déjà fait l'objet d'un arbitrage.

Proposition n°28 : transformer les sanctions administratives en des augmentations de l'objectif individuel dans le cadre du décret « contrôles et sanctions ».

5.3 Pré-formater les moyens d'action

Cette dernière vision part du postulat que si la nature de l'incitation était fixée dès le départ comme devant être financière, alors les modes de preuve correspondants pourraient être simplifiés. Cette proposition fixe ainsi un objectif de moyens concernant le rôle actif et incitatif et non plus un objectif de résultats comme c'est le cas actuellement pour l'ensemble des modalités réglementaires du dispositif.

Selon cette proposition, il serait en revanche, nécessaire de maintenir les attestations sur l'honneur du bénéficiaire, notamment celle reconnaissant la contribution du demandeur.

5.3.1 Une contribution unique, la prime

Dans le cadre de cette proposition, pour pouvoir profiter de formalités simplifiées concernant la composition des dossiers de demandes, la contribution devra être financière et soumise à des règles strictes. Par exemple, pour les actions dont le montant de CEE est inférieur à 20 MWh cumac, les primes financières devraient être au moins égales à 50% de la valeur sur Emmy à une date de référence donnée. En outre, cette prime serait octroyée directement par le demandeur ou par l'intermédiaire d'un partenaire qui n'est pas le professionnel réalisant les travaux.

Lorsque ces modalités sont respectées, le demandeur, dans le cadre de sa demande de CEE, pourrait ne pas avoir à présenter au PNCEE ou à archiver la preuve d'antériorité de sa contribution.

5.3.2 Autres types de contribution

Par défaut, les autres modes de contribution resteraient éligibles. En revanche, dans ce cas les demandeurs devront pouvoir présenter la preuve d'antériorité de leur contribution.

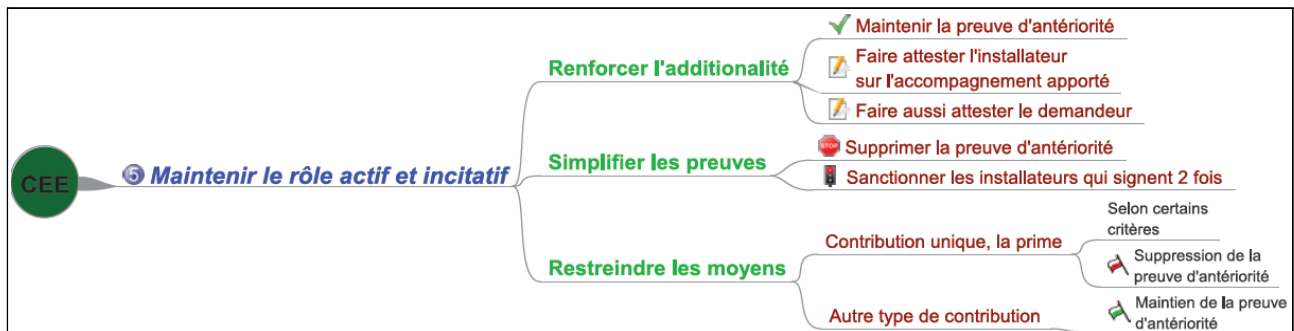
Proposition n°29 : exonérer de preuve d'antériorité le demandeur lorsque sa contribution suit certaines règles prédéfinies.

5.4 Conclusions sur le rôle actif et incitatif

Finalement les acteurs souhaitent conserver la notion de rôle actif et incitatif car elle permet d'éviter des démarches commerciales reposant uniquement sur l'effet d'aubaine, ce qui génère des distorsions de concurrence inacceptables, qui pèsent finalement sur le coût et l'efficacité du dispositif.

En revanche, les divergences de point de vue portent principalement sur la manière de justifier ce rôle moteur : certains souhaiteraient le rendre uniquement déclaratif alors que d'autres militent pour au minimum le maintien des preuves d'antériorité voire le renforcement de l'implication des acteurs, notamment les professionnel-installateurs.

Schéma heuristique :



6 Simplifier le travail administratif

6.1 Réduire la charge administrative des dossiers de demandes

6.1.1 Dématérialiser par un dépôt électronique

La première simplification administrative proposée par une majorité d'acteurs traite de la volumétrie des

pièces matérielles des dossiers de demandes de certificats d'économies d'énergie. Actuellement, il n'est que partiellement possible de déposer en ligne via le registre Emmy les dossiers de demandes de CEE. Un dépôt en format papier reste obligatoire, notamment pour présenter toutes les pièces justificatives.

Pour dématérialiser les dossiers de demandes, deux options sont envisageables⁴ :

- soit généraliser l'envoi électronique de toutes les pièces justificatives que les opérations aient été réalisées dans le cadre ou non d'un PAEE agréé ;
- soit ne transmettre par voie électronique que les tableaux récapitulatifs. En outre, le demandeur déclarerait archiver, pour les opérations réalisées hors PAEE agréé, toutes les pièces justificatives. Cette solution revient en fait à généraliser le mode de dépôt prévu pour les opérations réalisées dans le cadre d'un PAEE agréé ;

Le premier cas n'apporte en réalité que peu de gains en termes administratifs. Au contraire, pour le pôle national, à la charge d'instruction s'ajouterait alors la charge d'archivage, d'ouverture et d'impression des pièces justificatives. Cette nouvelle charge ne ferait qu'allonger les délais d'instruction.

Pour la deuxième option, il conviendrait alors de définir clairement la nature des pièces devant être archivées pour que celles-ci ne prêtent pas à discussions ou ne présentent pas de manquements dans le cadre de contrôles ultérieurs.

Proposition n°30 : dématérialiser les dossiers de demandes de CEE.

6.1.2 Développer le mode déclaratif

Dans le prolongement de la partie précédente et pour réduire la charge administrative de constitution et d'instruction des dossiers de demande, il conviendrait de simplifier encore les modes de preuve à apporter ou à archiver dans le cadre des demandes de CEE.

Aujourd'hui les modes de preuve principaux portent sur :

- l'antériorité du rôle actif et incitatif (engagement de versement de primes avant le début des travaux, inscription sur un site Internet...);
- la réalisation de l'opération (facture, ordre de service réception faite...);
- le respect des critères des fiches d'opérations standardisées : les qualifications du professionnel (Qualipac, Qualisol, ...); la certification du produit, matériel ou équipement installé en lien avec les critères de performance énergétique fixés par la fiche concernée (ACERMI, CSTBat, Avis technique, Keymark...).

⁴ Dans l'une ou l'autre de ces deux options, il faudra au préalable considérer que la date réglementaire de dépôt est celle d'envoi au pôle national en format électronique des dossiers. Ce n'est pas le cas actuellement puisque le délai de un an entre la date de fin de réalisation d'une opération et la date de dépôt est mesuré à partir de la date d'envoi du dossier papier. Plus précisément la date de verrouillage sous Emmy par le demandeur pourrait correspondre à cette date de dépôt en ligne.

Plusieurs contributeurs souhaiteraient généraliser le mode déclaratif qui repose principalement sur des attestations sur l'honneur du demandeur, du bénéficiaire de l'opération et du professionnel ayant accompagné le bénéficiaire et non plus sur des preuves matérielles.

Cette option généralisée à l'ensemble du dispositif ou sur certains volets des dossiers de demandes uniquement (respect des fiches par exemple) présente un intérêt évident en termes de charge administrative mais risque de fragiliser le dispositif.

Cette simplification pourrait aussi être étendue à certaines pièces ou processus devant être décrits et agréés dans le cadre de l'instruction d'une demande d'agrément d'un plan d'actions d'économies d'énergie. C'est le cas notamment des éléments portant sur l'organisation interne du demandeur, de son processus de contrôle... Ces éléments devraient soit ne pas avoir à être décrits, considérant qu'ils seront de toute manière testés lors des contrôles de l'administration, soit être uniquement déclarés sans nécessité de validation.

Proposition n°31 : remplacer les modes de preuve des dossiers de demandes par des attestations sur l'honneur.

6.1.3 Centraliser les référentiels produits et qualifications professionnelles

Pour s'assurer du respect des conditions de délivrance des fiches d'opérations standardisées d'économies d'énergie, une majorité d'éligibles tient à jour une base de données référençant les produits, matériaux et équipements éligibles au dispositif. Ces données permettent, en fonction de la référence du produit installé de retrouver son niveau de performance et donnent souvent accès à la brochure technique qui le décrit.

En outre, pour ce qui concerne les qualifications des professionnels-installateurs, un travail similaire est, semble-t-il, effectué qui permet aussi de s'assurer et conserver dans le temps la preuve que les professionnels ayant réalisé des opérations possédaient, lors de l'installation, les qualifications requises.

Pour réduire les coûts de constitution de ces différentes bases de données, certains acteurs ont proposé qu'un délégataire unique soit nommé pour centraliser l'ensemble de ces informations, qui seraient uniquement accessibles aux éligibles du dispositif. Le coût de mise en place de ce service public serait couvert par des frais similaires à ceux facturés pour la tenue du registre national des CEE, à savoir proportionnellement aux CEE délivrés.

Le délégataire serait soit une entreprise privée au travers d'une Délégation de service public (DSP), soit l'ADEME.

Certains grands obligés comme EDF ont fait remarquer que si cette option devait être mise en œuvre, elle devra rester optionnelle.

Proposition n°32 : constituer une base centralisée ouverte aux éligibles référencant les produits éligibles et les qualifications des professionnels-installateurs.

6.1.4 Augmenter le seuil des dépôts

Pour limiter les effets d'aubaine, fluidifier les dépôts de dossiers de demande et accélérer l'industrialisation du dispositif, deux critères génériques sur les dossiers ont été introduits pour la deuxième période :

- un délai maximal d'un an entre la date de fin de réalisation des opérations et la date de dépôt de la demande de CEE ;
- un volume minimal de CEE de 20 GWh cumac par dossier de demande ;

Pour permettre à tous les acteurs, quelle que soit leur taille, de continuer à agir dans le dispositif, une dérogation annuelle a été permise quant au respect du seuil de 20 GWh cumac. En outre, le regroupement a été autorisé et défini réglementairement pour permettre à plusieurs éligibles d'agir collectivement pour dépasser le seuil de 20 GWh cumac. Ces paramètres sont liés les uns aux autres : si on augmente la taille minimale des dossiers, il peut être nécessaire d'augmenter le délai d'un an ou augmenter le nombre de dérogations annuelles.

Plusieurs propositions ont donc été faites sur ce sujet, notamment :

- d'augmenter le volume minimal d'un dossier de demande de CEE : entre 100 et 200 GWh cumac du fait que les petits demandeurs utilisent d'ores et déjà la dérogation et que les gros déposent par tranche de 20 GWh cumac. Ils pourraient donc tout aussi bien déposer moins souvent des demandes d'un volume supérieur ;
- de permettre plus d'une dérogation annuelle : 4 sur 3 ans ;
- d'allonger le délai entre la date de fin de réalisation et la date de dépôt, qui est actuellement une source importante de rejet de dossiers alors même que le reste des dossiers concernés est éligible : passer à 18 mois par exemple assorti d'une dérogation sur cette période ;
- de rendre l'éligibilité du tiers regroupeur obligatoire et faciliter les regroupements en créant un volet spécifique sur Emmy ;
- de fixer un seuil plus bas pour les dépôts hors PAEE, ou pour les éligibles ayant un PAEE agréé. En effet, certains éligibles pourraient refuser de contribuer à certaines opérations, notamment dans le diffus, qui ne sont pas compatibles avec un PAEE agréé et qui forceraient à utiliser la dérogation ;
- différencier le niveau du seuil en fonction de la taille de l'éligible.

A noter, toutefois, qu'en termes de charge administrative, une élévation du seuil de 20 GWh cumac permet de réduire la charge de travail sur la partie administrative mais pas sur la partie technique. Par ailleurs, le

risque financier augmente corrélativement avec le seuil des dossiers.

Proposition n°33 : augmenter le volume minimal des dossiers de demande pour réduire le nombre de demandes et donc la charge administrative, pour améliorer le professionnalisme des demandeurs, sans pour autant empêcher les éligibles de déposer.

A noter tout de même que le seuil de 20 GWh est un compromis issu de la concertation 2^{ème} période et est relativement consensuel aujourd'hui au même titre que les deux autres paramètres de l'équation. Augmenter le seuil reviendrait à augmenter le délai d'obtention de CEE pour beaucoup d'opérations et augmenterait les risques de pertes en ligne du fait du délai des 12 mois. Aussi, le *statu quo* semble être la position la plus consensuelle.

6.2 Standardiser le processus

6.2.1 Standardiser certaines pièces justificatives comme l'attestation de fin de travaux (AFT)

D'après le Pôle national des CEE, plus d'un quart du temps d'instruction d'une demande de CEE hors PAEE agréé repose sur l'analyse de l'éligibilité de l'attestation de fin de travaux (AFT). Cette attestation permet au bénéficiaire et au professionnel installateur d'attester sur l'honneur la réalité de l'opération, le respect des exigences des fiches, la reconnaissance du rôle actif et incitatif du demandeur et lui garantir l'exclusivité sur les CEE générés.

Pour réduire la charge administrative d'instruction des demandes de CEE et les délais correspondants, il pourrait être envisagé de standardiser certaines pièces génériques des dossiers de demandes, en l'occurrence l'AFT.

Les acteurs du dispositif sont globalement favorables à la diffusion de ce type d'AFT. En revanche, certains s'opposent à ce qu'elle devienne obligatoire car cette obligation de moyens serait en opposition avec le principe même du dispositif de fixer uniquement des objectifs de résultats. Les délais d'instruction des dossiers ne suivant pas cette recommandation seraient alors plus importants, risquant ainsi de pénaliser les autres demandeurs.

Pour y remédier en partie, il pourrait par ailleurs être introduit des facilités dans la procédure de demande :

- fixer des délais d'instruction différents suivant que les documents types sont utilisés ou non (par exemple, 3 mois pour les demandes utilisant l'AFT type, 6 mois sinon) ;
- ne pas demander de modifications d'un PAEE agréé en cas de changement intervenant sur l'AFT ou en cas d'ajout d'opérations standardisées.

Proposition n°34 : standardiser les attestations de fin de travaux.

6.2.2 Définir un référentiel et introduire des tiers vérificateurs

D'après le Pôle national des CEE, un autre quart du temps d'instruction repose sur l'analyse de l'éligibilité de la preuve d'antériorité du rôle actif et incitatif. Contrairement à l'AFT, cette preuve ne peut pas être standardisée. En revanche, un référentiel précis détaillant la liste des preuves éligibles pourrait être publié. Ce référentiel prendrait la forme d'un cahier des charges permettant de différencier clairement les éléments devant être déclarés et donc uniquement attestés de ceux devant être justifiés. En outre, il pourrait être étendu aux justifications prouvant le respect des exigences des fiches d'opérations standardisées d'économies d'énergie.

Si ce cahier des charges est suffisamment précis et ne laisse pas de place aux interprétations, il pourrait alors être envisagé de pouvoir faire intervenir des tiers vérificateurs pour vérifier la conformité des processus internes des demandeurs par rapport à ce référentiel.

Ainsi, d'après certains acteurs, les certifications ISO 9001 et ISO 5001 pourraient assurer la validité des informations organisationnelles et administratives des demandes déposées par un éligible, sous réserve que les référentiels correspondants soient complétés par un volet sur le dispositif des CEE. Seules les informations d'ordre technique resteraient à valider par le PNCEE.

Plus largement et sur la base du référentiel défini, il pourrait être possible de faire certifier par un organisme extérieur le contenu des plans d'actions d'économies d'énergie des éligibles (Bureau Veritas, AFNOR, APAVE...). Dans le cadre des PAEE alors certifiés, des audits seraient régulièrement réalisés (volontairement ou par obligation contractuelle) par ces mêmes tiers extérieurs :

- ces audits serviraient au PNCEE pour évaluer l'opportunité de réaliser un contrôle dans le cadre du décret « contrôles et sanctions » ;
- ces audits conduiraient à prescrire des modifications (avec ou sans délais de mise en œuvre) ou recommanderaient au PNCEE une suspension ou une annulation en cas de manquement grave.

Comme ce type de certifications a un coût pour le demandeur, il pourrait rester optionnel.

Le rôle du PNCEE serait alors centré sur l'agrément des PAEE non certifiés par des organismes extérieurs, la délivrance des CEE hors ou dans le cadre de PAEE certifiés ou agréés et surtout la réalisation de contrôles.

Cette proposition impacte fortement la structure du dispositif actuel et nécessite un très gros travail de définition du référentiel. La publication du référentiel et son appropriation par les acteurs prendront inévitablement beaucoup de temps. Aussi, le cadre juridique pourrait être défini pour le 1^{er} janvier 2014 et la mise en œuvre opérationnelle suivrait en cours de période.

Proposition n°35 : définir un référentiel CEE et ouvrir la possibilité de passer par un tiers vérificateur pour certifier les PAEE et les auditer en s'appuyant sur le référentiel publié.

6.3 Accompagner les acteurs

6.3.1 Publier des guides pour le dépôt des demandes

Sans pour autant mettre en œuvre la proposition relative au référentiel propre au dispositif des CEE, il pourrait être envisagé de publier un guide pour aider à la constitution des dossiers de demandes de CEE et d'agrément de plan d'actions d'économies d'énergie. Ce guide viendrait en plus des textes réglementaires propres au dispositif, notamment la circulaire précisant les contenus attendus.

La partie non réglementaire des dossiers serait abordée sous l'angle informatif pour mettre en évidence des points de vigilance (TVA, approche commerciale...). Il serait préparé conjointement par le PNCEE, l'ADEME et l'ATEE.

Enfin, ce guide pourrait être enrichi au cours du temps par un retour d'expérience sur les demandes et ainsi participer à l'amélioration de la qualité des dossiers.

Proposition n°36 : publier un guide pour la constitution des dossiers de demande.

6.3.2 Réduire les délais d'instruction des demandes

Une des premières critiques qui est faite sur le volet administratif du dispositif concerne les délais d'instruction. Des délais, s'échelonnant de 1 mois à 6 mois, sont prévus par la réglementation pour chaque catégorie de demande. Lorsque ces délais sont dépassés, il est prévu un rejet implicite des demandes.

Au regard des effectifs actuels du Pôle national des CEE et des volumes déposés, les délais d'instruction ne sont aujourd'hui pas respectés. Par exemple, il faut en moyenne 9,5 mois pour recevoir l'agrément d'un PAEE, contre 6 mois prévus par la réglementation.

Plusieurs propositions ont été faites pour réduire ces délais d'instruction, notamment :

- renforcer les effectifs du Pôle, en le dotant des 15 ETP prévus initialement, à sa création ;
- obtenir un agrément tacite ou une délivrance automatique des CEE lorsque les délais dépassent le seuil réglementaire :
 - 3 mois pour mettre en conformité un PAEE agréé de manière tacite en cas de remarques du PNCEE ;

- pour les demandes de CEE dans le cadre d'un PAEE agréé, au bout du 2^{ème} mois d'instruction ;
- seuls les dossiers traités dans les délais pourront faire l'objet d'un contrôle.

Proposition n°37 : réduire les délais d'instruction en renforçant les effectifs du PNCEE et en prévoyant une acceptation implicite lorsqu'ils sont dépassés.

6.3.3 Laisser un délai d'adaptation avant l'entrée en vigueur des modalités de la 3^{ème} période

Tous les acteurs s'accordent à dire que des délais sont nécessaires pour mettre en œuvre toutes évolutions du dispositif. Aussi, si les modalités réglementaires devaient évoluer entre la deuxième et la troisième période, il serait indispensable de laisser du temps aux acteurs pour s'y adapter avant que celles-ci ne rentrent en vigueur.

Dans ce cadre les deux propositions faites par les contributeurs sont les suivantes :

- prolonger les PAEE au-delà du 31 décembre 2013 ;
- prévoir un délai d'application pour les dispositions relatives à la 3^{ème} période : 3 à 6 mois au minimum. Si ce délai empêchait le démarrage de la 3^{ème} période au 1^{er} janvier 2014, il serait nécessaire d'instaurer une nouvelle période transitoire.

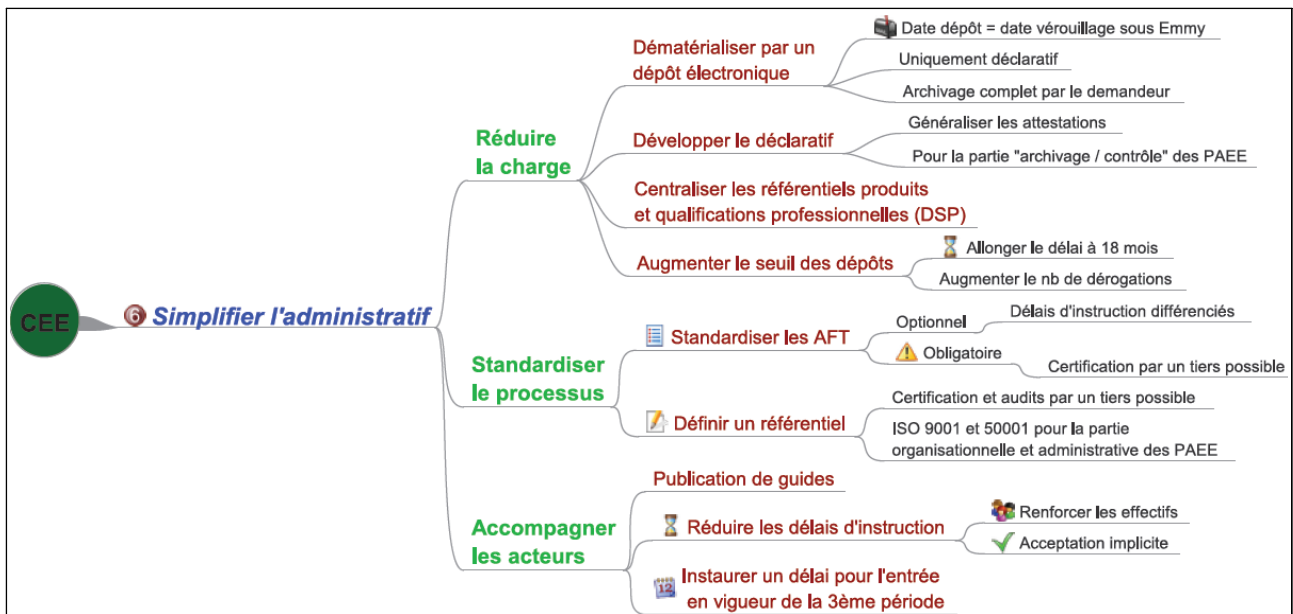
Proposition n°38 : prévoir des délais ou une période transitoire pour la mise en œuvre des modalités de la troisième période.

6.4 Conclusions concernant le volet administratif du dispositif

Finalement, au travers de ce besoin de simplification administrative, deux points majeurs sont ressortis des échanges entre les participants :

- différencier ce qui relève de l'instruction par l'administration de ce qui relève de la responsabilité du demandeur et qui peut être contrôlé par ailleurs dans le cadre de contrôles par l'administration ou par d'éventuels tiers vérificateurs, sur la base d'un référentiel ;
- ne plus s'arrêter uniquement à la définition d'objectifs de résultats en définissant progressivement un certain nombre de moyens. Ces moyens ne seraient pas forcément obligatoires mais pourraient apporter des avantages en termes administratifs (délais d'instruction...).

Schéma heuristique :



7 Fixer des obligations ambitieuses et équitables

7.1 Définir un objectif national d'économies d'énergie « ambitieux »

7.1.1 S'appuyer sur des gisements technico-économiques accessibles

A la demande de la DGEC, l'ADEME a réalisé au premier semestre 2012 une évaluation des gisements d'économies d'énergie, aussi bien en termes de potentiels théoriques sectoriels d'économies d'énergie qu'en termes de potentiels technico-économiques dans le cadre du dispositif.

Les conclusions de cette étude peuvent être résumées ainsi :

- les secteurs étudiés sont : le bâtiment (résidentiel et tertiaire), les transports, l'industrie, l'agriculture, les réseaux de chaleur et l'éclairage public. Les gisements les plus importants se situent dans le secteur du bâtiment (environ 2/3 du gisement) ;
- le gisement technique théorique maximal est estimé à 7 028 TWh cumac (transformation de 100% du parc pour les actions considérées) ;
- 75% du gisement relatif au bâtiment résidentiel concernent des travaux d'amélioration énergétique sur le bâti, étant donné leur fort potentiel d'économies d'énergie et de transformation du marché (amélioration des performances et professionnalisation) ;
- plusieurs scénarios ont été chiffrés, évaluant le gisement technico-économique accessible entre 790 et 1050 TWh cumac, soit 2,3 à 3 fois l'objectif de la deuxième période. Le scénario médian est

évalué à 900 TWh cumac en incluant le gisement dans les transports.

D'après EDF-GDF Suez et en s'appuyant sur une étude de l'UFE sur les mêmes gisements d'économies d'énergie, leurs conclusions diffèrent de celles de l'ADEME : le gisement technique serait effectivement de l'ordre de 800 à 1000 TWh cumac. En revanche, celui qui est accessible économiquement, c'est-à-dire pour lequel les investissements sont remboursés par les économies d'énergie avec un TRI > 10% est évalué à 85 TWh cumac / an dans les secteurs résidentiel et tertiaire, et sur la base du dispositif actuel.

Dans les transports plus spécifiquement, l'ADEME estime le gisement à 116 TWh cumac pour la période, dont 107 sur le « top 9 » des fiches. De la même manière, d'après TOTAL, pour le secteur des transports, le gisement réellement atteignable est de 9 TWh cumac sur le « top 9 » des fiches.

Proposition n°39 : considérer des gisements d'économies d'énergie accessibles réalistes.

7.1.2 Prendre en compte la croissance du marché

D'après les obligés, deux marchés sont à considérer : le marché des travaux de rénovation énergétique et le marché des opérations éligibles et captées par le dispositif des CEE.

Tout d'abord, en ce qui concerne les travaux de rénovation énergétique, d'après l'enquête OPEN 2011, le marché aurait stagné en nombre de travaux réalisés et aurait diminué en valeur de l'ordre de 6% entre 2008 et 2010. Le contexte général sur fond de crise financière étendue à toutes les sphères économiques laisse à penser que la croissance de ce marché nécessitera beaucoup d'efforts et d'incitations.

Pour les secteurs résidentiel et tertiaire, EDF - GDF Suez considèrent par ailleurs qu'un gisement potentiel lié à l'accroissement du flux de travaux d'efficacité énergétique serait de 80 TWh cumac / an, sous réserve que d'autres leviers soient actionnés (réglementation, AO des CL, implication des fournisseurs et distributeurs de matériaux...). Dans ce cas, il serait à considérer que les fournisseurs d'énergie n'ont pas de valeur ajoutée dans la réalisation de ces travaux, auquel cas le dispositif n'est pas nécessaire sur ce marché.

Par ailleurs pour ce qui concerne le marché lié aux CEE, TOTAL considère que même si le marché des travaux de rénovation énergétique ne progresse pas, le marché des CEE doit pouvoir se développer encore. Sur la base des modalités de la deuxième période, une progression de 10% par an ne serait pas irréaliste. Si les modalités réglementaires venaient à être assouplies, cette progression pourrait monter à 20% au mieux. Ces niveaux peuvent être considérés comme ambitieux au regard des niveaux moyens de progression de marchés comparables.

Proposition n°40 : considérer une croissance du marché raisonnable dans un contexte de crise économique.

7.1.3 Prendre en compte le rythme de production des certificats d'économies d'énergie de la deuxième période

Ce rythme de production doit être évalué sur la base des dépôts et des délivrances.

D'une part, depuis la mise en place du Pôle national des CEE, le rythme de dépôt de dossiers répondant aux exigences de la deuxième période s'élève à 6,5 TWh cumac par mois.

D'autre part, en termes de délivrances de CEE depuis le début de la période transitoire et par rapport à l'atteinte de l'objectif de la deuxième période :

- un peu plus de 249 TWh cumac ont été délivrés à fin août 2012, soit 72 % de l'objectif de la deuxième période ;
- 52 TWh ont été déposés au PNCEE mais n'ont pas encore été instruits : cela représente en sus de ceux délivrés, 87 % de l'objectif national ;
- à ces volumes s'ajoutent ceux produits mais non déposés : le PNCEE estime qu'au plus tard fin février 2013 l'objectif sera atteint ;

Sur cette base, il est possible d'évaluer la production mensuelle moyenne de CEE à 8 TWh cumac par mois sur les 44 mois de la véritable deuxième période (période transitoire + deuxième période jusqu'à février 2013).

Enfin, les volumes de CEE déposés entre février 2013 et fin décembre 2013, fin de la deuxième période, pourraient être considérés de deux manières différentes : soit c'est un stock tampon (sorte de BFR) qui sert aux obligés indépendamment de la 3^{ème} période, soit c'est une avance sur la troisième période, auquel cas il faut réimpacter ces volumes dans l'objectif de 3^{ème} période.

Proposition n°41 : considérer que le rythme de production de CEE est, dans l'état actuel du dispositif, de 6,5 à 8 TWh cumac par mois.

7.1.4 Replacer le dispositif des CEE dans la politique nationale et communautaire en matière d'efficacité énergétique

En révision de la directive 2006/32/CE relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques et de la directive 2004/08/CE relative à la cogénération, et pour amplifier l'accord du paquet énergie-climat, la Commission européenne a déposé le 22 juin 2011 un projet de directive sur l'efficacité énergétique. Ce projet a obtenu un accord politique entre le Parlement et le Conseil de l'Union européenne le 15 juin 2012. Cette nouvelle directive devrait être publiée avant fin 2012.

Elle prévoit des mesures d'économies d'énergie qu'appliqueront tous les États Membres. Ainsi, la mesure la plus importante du texte prévoit un objectif contraignant d'économies d'énergie qui doit être atteint grâce à un dispositif de type certificats d'économies d'énergie. L'article 7 prévoit que : « *cet objectif doit être au*

moins équivalent à la réalisation, chaque année du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2020, de nouvelles économies d'énergie correspondant à 1,5 %, en volume, des ventes annuelles d'énergie aux clients finals effectuées par soit l'ensemble des distributeurs d'énergie, soit l'ensemble des entreprises de vente d'énergie au détail, calculé sur la base de la moyenne des trois dernières années précédant le 1er janvier 2013. Les ventes d'énergie, en volume, utilisée dans les transports peuvent être exclues, partiellement ou intégralement, de ce calcul » (version adoptée par le Parlement, accessible en ligne). Des flexibilités seront possibles pour les États membres, mais leur utilisation est limitée à 25 % de l'ambition initiale. En outre, l'alinéa 9 de cet article permet de mettre en œuvre ou de panacher avec d'autres dispositifs (taxes, instruments de financement, accords volontaires...) qui doivent globalement permettre d'atteindre la même cible.

Si le dispositif des CEE devait à lui seul répondre à cette obligation, cela se traduirait dans les objectifs en fixant une obligation triennale de 780 à 1 150 TWh⁵ cumac sur la troisième et quatrième période, en fonction de la prise en compte ou non des ventes dans les transports. Avec la dérogation globale maximale de 25 % cet objectif s'élèverait de 585 TWh cumac à 860 TWh cumac. A noter que ces données sont probablement minorées au regard de l'évolution de la durée de vie moyenne des opérations réalisées qui augmente avec la part de plus en plus importante de l'isolation.

Pour l'ensemble des acteurs de la concertation et au regard des ambitions affichées, il est indispensable de considérer que le dispositif n'est qu'un des leviers de la politique nationale en matière d'efficacité énergétique. A ce titre, l'alinéa 7.9 de la directive sur l'efficacité énergétique devrait être mis à profit.

Proposition n°42 : considérer que le dispositif des CEE, principal levier de la politique d'efficacité énergétique, devra être amplifié pour atteindre l'objectif fixé par la directive sans pour autant être considéré comme le seul levier d'action.

7.1.5 Prendre en compte l'environnement en termes de dispositifs incitatifs

Aujourd'hui le dispositif des CEE et le crédit d'impôt développement durable sont complémentaires et participent au déclenchement de travaux de rénovation énergétique performants.

Dans la perspective d'une évolution du cadre fiscal, il conviendrait de prendre en compte ces évolutions dans la fixation des objectifs d'économies d'énergie. En d'autres termes, une diminution de l'incitation fiscale rendra plus difficile l'atteinte de l'objectif du dispositif des CEE et il serait donc souhaitable de l'adapter à due proportion.

A contrario, il pourrait être considéré que la mise en place de nouveaux outils incitatifs pourrait faciliter l'atteinte de l'objectif du dispositif, qu'il conviendrait de revoir aussi à la hausse.

5 Sur la base d'une consommation d'énergie finale moyenne de 155,5 Mtep (Sources : bilan énergétique de la France 2010 et 2011). Le coefficient multiplicatif appliqué aux économies d'énergie annuelles attendues est celui issu du bilan environnemental de l'ADEME présenté en plénière le 14 mai 2012 et basé sur les opérations réalisées et pour lesquelles des CEE ont été délivrés jusqu'à 2011.

Proposition n°43 : considérer que le CIDD et les CEE sont complémentaires.

7.1.6 Prendre en compte les flexibilités apportées dans le dispositif

Les différents bonus incitatifs mis en œuvre dans le dispositif peuvent être considérés comme des double-comptes qui ne génèrent pas d'économies d'énergie additionnelles. C'est le cas notamment du bonus fixé pour les opérations d'économies d'énergie dans les DOM ou les CEE délivrés au niveau national dans le cadre de programmes de lutte contre la précarité énergétique lorsque ces programmes permettent la réalisation localement d'opérations éligibles au dispositif.

Si l'objectif national en kWh cumac est basé sur un objectif d'économies d'énergie à atteindre annuellement, les ONG considèrent qu'il conviendrait de prendre en compte les volumes délivrés en « double-comptes ».

Proposition n°44 : ajouter à l'objectif national les volumes délivrés comme bonus.

7.1.7 Évaluer l'impact de l'objectif sur les prix de l'énergie

L'article L.221-5 du code de l'énergie prévoit que : « les coûts liés à l'accomplissement des obligations s'attachant aux ventes à des clients qui bénéficient des tarifs de vente d'énergie réglementés sont pris en compte dans les évolutions tarifaires arrêtées par les ministres chargés de l'économie et de l'énergie. »

Le dispositif a un coût pour les obligés qui est proportionnel au volume d'obligation d'économies d'énergie qui leur est assigné. D'après le prix moyen mensuel de transaction affiché sur le registre national des CEE, ce coût s'élève à environ 0,4 c€ par kWh cumac d'obligation d'économies d'énergie, soit environ 400 M€ par tranche de 100 TWh cumac d'obligations.

Par exemple pour un fournisseur d'électricité son obligation est de 0,168 kWh cumac par kWh vendu aux secteurs résidentiel et tertiaire. Ainsi le coût de l'obligation est d'environ 0,07 c€ par kWh vendu, soit à peu près 0,5 % du prix de vente au tarif réglementé (tarif bleu).

Les opérateurs peuvent librement impacter ce coût dans les tarifs non réglementés d'énergie, ce qui n'est pas le cas pour ceux réglementés, notamment d'électricité et de gaz naturel. Il serait souhaitable que cette répercussion prévue par la loi soit effective car elle inciterait fortement les fournisseurs à investir dans le dispositif et plus largement dans l'efficacité énergétique.

Proposition n°45 : retranscrire dans les tarifs réglementés l'impact, en termes de coûts, de l'objectif d'économies d'énergie.

7.1.8 Maintenir le dynamisme du dispositif

Le dispositif des CEE est un système qui implique beaucoup d'acteurs différents depuis les fournisseurs

d'énergie en passant par les éligibles jusqu'aux réseaux de professionnels. Comme pour tout mécanisme de cette taille, il existe une forte inertie au départ et il est donc indispensable de donner des signaux positifs pour maintenir le dynamisme sur la durée et l'amplifier.

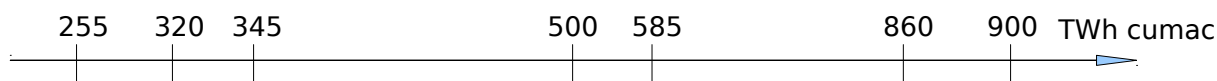
Aussi, il serait fortement souhaitable, d'après l'ensemble des acteurs du dispositif, d'annoncer l'objectif de la 3^{ème} période le plus tôt possible et avant l'atteinte de l'objectif de la deuxième période (février 2013) pour éviter une diminution de l'implication des acteurs.

Ce ralentissement aurait un impact négatif sur les échanges de CEE, poussant le prix d'échange à la baisse.

Proposition n°46 : annoncer rapidement et avant février 2013 l'objectif de la 3^{ème} période

7.1.9 Synthèse des propositions chiffrées

Déterminants	Rythme de production	Gisements d'économies d'énergie accessibles	Contexte politique
Données d'entrée	Entre 6,5 et 8 TWh cumac / mois, soit entre 80 et 95 TWh cumac / an environ.	Entre 85 et 300 TWh cumac / an environ, sans compter les gisements sur le comportement pouvant être captés par l'accompagnement.	1,5% d'économies sur les ventes, soit entre 260 et 380 TWh cumac / an environ.
Obligation triennale	Avec une croissance annuelle de 10 % à 20%, une obligation triennale comprise entre 320 TWh cumac et 500 TWh cumac	Une obligation triennale entre 255 TWh cumac et 900 TWh cumac environ.	En utilisant la dérogation de 25%, une obligation triennale entre 585 et 860 TWh cumac environ.



7.2 Répartition de l'effort entre les énergies

7.2.1 Conserver le mode de répartition de la deuxième période

La méthodologie mise en œuvre pour répartir l'ambition nationale de la deuxième période est issue du consensus de la concertation menée à cette fin. Ainsi, l'objectif national d'économies d'énergie avait été partagé entre les énergies soumises à obligations au prorata de ventes en valeur et en volume, avec un poids forfaitaire de ces deux paramètres de 75% / 25%. L'obligation ainsi déterminée pour chaque énergie

ramenée aux projections de ventes en volumes a permis de calculer des coefficients multiplicateurs propres à chaque énergie. Pour calculer les obligations d'économies d'énergie individuelles, ces coefficients s'appliquent donc chaque année de la période triennale sur les volumes vendus l'année précédente ou l'année en cours en fonction des énergies considérées. Cette méthode permet de fixer des obligations au plus près de l'activité réelle des entreprises, ce qui prend en compte les évolutions structurelles des secteurs concernés (baisse par exemple sur le fioul et le GPL).

Le *statu quo* sur cette méthode semble la solution privilégiée par les acteurs.

Quelques aménagements pourraient néanmoins être discutés, notamment :

- généraliser le cas des carburants pour lesquels l'obligation est proportionnelle aux ventes de l'année en cours ; ce qui n'est pas le cas pour les autres énergies qui se basent sur l'année précédente. En effet, pour l'électricité et le gaz, un risque pèse sur les contrats de vente d'énergie pour 2013, qui serviront pour fixer l'obligation 2014 alors même que le coefficient multiplicateur ne sera pas forcément stabilisé en 2013 ;
- pour éviter les effets de seuils comme pour le fioul domestique, il pourrait être envisagé de fixer une franchise d'obligation pour les volumes en dessous des seuils ;
- les petites entreprises ont des capacités plus faibles que les grosses à obtenir des CEE à un coût économiquement acceptable. Une augmentation de l'objectif devrait peser préférentiellement sur les grandes entreprises (seuils de 500 et 1000 salariés). Cette proposition pourrait tout de même générer des distorsions de concurrence.
- dans la prise en compte des volumes en valeur, il serait souhaitable de retirer les taxes. Ce choix n'avait pas été fait pour la période précédente car ce que ressent le consommateur c'est le prix TTC.

Proposition n°47 : conserver la règle de répartition des obligations entre énergies.

7.2.2 Pour l'obligation relative aux carburants, prendre en compte la réalité des opérations dans le secteur des transports

Pour la deuxième période, comme le secteur des transports est le deuxième poste de consommation énergétique en France, il avait été considéré qu'il était tout à fait justifié que ce secteur soit impliqué dans le dispositif. La fongibilité entre les secteurs pour la réalisation des opérations devait permettre aux obligés de réaliser les opérations là où c'était le plus efficace économiquement. En l'occurrence, force est de constater que la majorité des opérations se fait dans le bâtiment et pas dans les transports, ce qui sous-entend que les gisements d'économies d'énergie sont plus faciles à capter dans le bâtiment. Un des éléments qui explique ce classement est, d'après Total, l'absence de possibilité de rénovation dans les transports, contrairement au bâtiment. En effet, dans les transports, les opérations consistent en des renouvellements qui constituent des investissements proportionnellement plus coûteux que des rénovations, comme c'est le cas dans le bâtiment.

Les metteurs à la consommation de carburants estiment que leur légitimité dans le dispositif repose sur les opérations dans le secteur des transports. Or, le potentiel est beaucoup plus faible et ne peut pas être capté comme dans le bâtiment. Ils se voient alors contraints d'agir dans les autres secteurs ou bien d'acheter des CEE sur le registre.

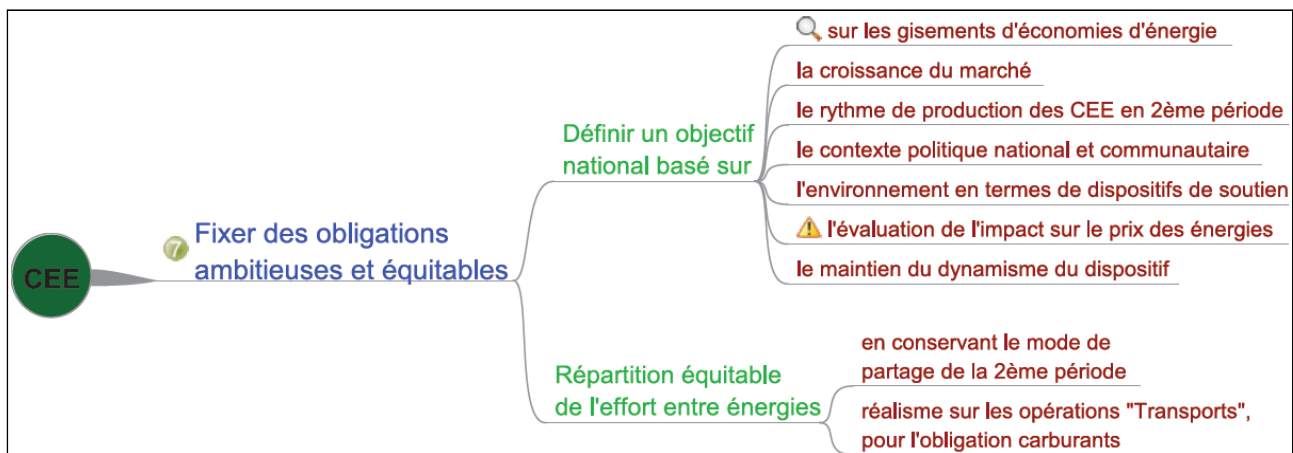
Aussi, ils estiment que la part de l'objectif de la 3^{ème} période pour les carburants ne devrait pas être évaluée de la même manière que pour les autres énergies. Cette part de l'obligation devrait être fixée indépendamment des autres et être comprise entre 20 et 30 TWh cumac, selon qu'on prend en compte le régime actuel des CEE ou un régime simplifié et forfaitisé.

Proposition n°48 : différencier les carburants des autres énergies pour la fixation de l'objectif.

7.3 Conclusions concernant les obligations

Les obligés du dispositif militent donc pour une ambition raisonnable qui tienne compte non seulement des gisements accessibles, mais aussi de leur coût et de tout le contexte politique environnant. Ils attirent l'attention des politiques sur la fait qu'en toute fin, c'est toujours le consommateur qui paie le coût des politiques publiques et qu'il est donc nécessaire d'être vigilant sur les conséquences sur les prix des énergies. Ces prix doivent pouvoir couvrir les coûts liés à ce dispositif, y compris dans les tarifs réglementés. Au contraire, les acteurs éligibles, notamment les collectivités locales et les ONG, défendent un objectif qui soit à la hauteur de l'importance de la problématique et qui donne les moyens aux ambitions nationales. Le coût du dispositif pour les acteurs s'évalue au maximum à 1,4 mds€⁶ pour la deuxième période. Or, l'effort d'efficacité énergétique fixé à horizon 2020 est plus important en Mtep que les objectifs de consommation totale d'électricité à cette même échéance pour laquelle plusieurs dizaines de milliards d'€ d'investissements sont prévus.

Schéma heuristique :



6 345 Twh cumac, soit 345 000 000 MWh cumac à 4 €/Mwh cumac environ.