

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

Proposition d'orientation DGEC

Cette proposition a été établie sous la seule responsabilité de la DGEC. Elle essaie de concilier une continuité globale avec le dispositif en place, un niveau d'ambition qui permet de transposer l'article 7 de la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, une contribution très significative du dispositif au plan de rénovation thermique et une simplification permettant a minima de maîtriser la charge administrative pour l'ensemble des acteurs.

Cette proposition est totalement ouverte à débat au sein du Débat National sur la Transition Énergétique. Des observations, commentaires ou réactions peuvent être postés à concertation-cee@developpement-durable.gouv.fr jusqu'au 15 avril.

Le scénario proposé par la DGEC respecte quatre grands éléments de cadrage :

1. une continuité globale avec le dispositif en place qui permet de répondre le mieux au statu quo ressorti des échanges et au besoin de stabilité juridique réclamée par les acteurs ;
2. un niveau d'ambition qui permet de transposer l'article 7 de la directive relative à l'efficacité énergétique avec le seul dispositif des certificats d'économies d'énergie, sans passer par des dispositifs complémentaires à justifier auprès de la Commission européenne ;
3. une contribution massive du dispositif au plan de rénovation thermique annoncé dans le cadre de la conférence environnementale des 14 et 15 septembre dernier ;
4. une simplification permettant a minima de maintenir la charge administrative pour l'ensemble des acteurs.

Ces quatre axes aboutissent à la définition du niveau d'ambition et des modalités opérationnelles de la troisième période suivantes :

- **fixer l'objectif de la troisième période à 600 TWh cumac** : ce chiffre permet de s'assurer que l'article 7 de la directive relative à l'efficacité énergétique est transposé par le seul dispositif des certificats d'économies d'énergie. Il correspond à l'objectif fixé par la directive à 1,5 % des ventes d'énergie tous secteurs confondus sauf transports, modulo l'application de flexibilités (sur les ventes au secteur ETS notamment, voir annexe). Il conduit à une multiplication par 1,7 de l'objectif de la deuxième période.
- **réduction du nombre d'obligés fioul** : un très grand nombre de vendeurs de fioul domestique, près de 2000, sont inclus dans le dispositif, représentant 95% des obligés. Parmi ceux-ci, une grosse moitié a fait le choix de transférer ses obligations à une structure collective comme l'y autorise la loi. Cette mutualisation a permis une plus grande efficacité pour la réalisation des actions d'économies d'énergie et une réduction de la charge pour les services de l'État. Il reste cependant un nombre important de vendeurs de fioul domestique qui n'ont pas rejoint une structure collective. D'une part, cela renforce la pression sur le service instructeur pour un volume d'obligation très faible (le vendeur de fioul médian a une obligation trente mille fois inférieure à celle d'EDF). D'autre part, beaucoup de ces vendeurs de fioul domestique risquent de ne pas respecter leurs obligations soit parce qu'ils ne comprennent pas le dispositif soit parce que leur taille ne leur permet pas de s'éloigner de leur cœur de métier. Il est donc proposé de remonter l'obligation comme pour les carburants automobiles au niveau des metteurs à la consommation (ces entrepositaires agréés sont des « grossistes » auprès desquels se fournissent les vendeurs de fioul), voire même à un comité interprofessionnel spécifique, qui se rémunérerait à partir d'un prélèvement à la source. Une réduction du nombre d'obligés fioul est nécessaire pour permettre une réduction du nombre d'interlocuteurs du pôle national des certificats d'économies d'énergie (PNCEE) et donc une amélioration de l'efficacité administrative du dispositif ;
- **maintien du périmètre des éligibles** : les collectivités locales et les bailleurs sociaux ont rappelé avec force et à de nombreuses reprises qu'ils souhaitaient rester éligibles au dispositif. Une extension importante du dispositif au-delà de ces acteurs historiques ne semble pas pertinente car augmenterait le nombre d'interlocuteurs du PNCEE, alors que chacun peut déjà bénéficier du

dispositif dans le cadre de contrats de partenariats, avec les fournisseurs d'énergie ou les collectivités locales notamment. On devra également examiner la création d'un statut d'éligible qualifié, qui permettrait d'intégrer les sociétés d'économie mixte ayant pour objet la rénovation du parc de bâtiments existants ou encore les sociétés qui sont restées actives dans le dispositif en deuxième période grâce au statut de structure collective ;

- **maintien de la fongibilité entre les secteurs**, afin d'optimiser l'efficacité économique du dispositif
- **maintien du rôle actif et incitatif** : pour éviter les effets d'aubaine et le « ramassage de factures », le caractère incitatif du dispositif doit être maintenu au travers du rôle actif et incitatif et plus spécifiquement au travers de la preuve d'antériorité de l'incitation apportée par le demandeur de CEE au bénéficiaire de l'opération d'économies d'énergie. Pour éviter les difficultés d'interprétation constatées en deuxième période, la solidité juridique de cette preuve doit être renforcée, et les éléments justificatifs attendus doivent être clarifiés dans les textes réglementaires.
- **révision des fiches d'opération standardisées** : le périmètre des opérations éligibles au dispositif vise à valoriser les économies d'énergie additionnelles par rapport à la performance énergétique moyenne du marché. Le marché ayant fortement évolué depuis la rédaction de certaines fiches, il serait nécessaire de les réviser en prenant en compte les données mises à jour.
- **renforcer la standardisation des demandes de CEE** : la mise en place de modèles de documents obligatoires pour certaines pièces justificatives (standardisation des attestations de fin de travaux notamment) permet de limiter les interprétations et la charge administrative des acteurs.
- **renforcer les effectifs du PNCEE** : avec les simplifications administratives évoquées plus haut, on peut imaginer traiter 600 TWh cumac avec 20 etp.
- **étendre le champ des programmes d'accompagnement CEE au domaine des transports** : pour profiter du dispositif pour innover dans les transports, il est envisageable de développer des programmes d'accompagnement dans ce secteur en l'identifiant comme un des thèmes éligibles (aujourd'hui, seules l'information, la formation et l'innovation le sont). Pour ne pas dévoyer le dispositif, une quote-part maximale de CEE à allouer à ces programmes resterait d'actualité.

Ce scénario est à la fois réaliste et ambitieux. Son coût global est proche de celui de la deuxième période pour deux raisons :

- il faut compter sur des économies d'échelle qui seront réalisées par les acteurs du dispositif du fait de leur expérience acquise et des modèles mis en œuvre en deuxième période dont le coût initial sera amorti ;
- les gisements d'économies d'énergie sont encore suffisamment larges pour ne pas augmenter excessivement le coût marginal du dispositif.

Annexe : article 7 de la directive relative à l'efficacité énergétique

1. Contexte

La proposition initiale de la Commission (22 juin 2011) prévoyait un objectif contraignant d'économies d'énergie correspondant à 1,5 % de l'ensemble des ventes annuelles d'énergies, hors transports, aux consommateurs finals.

Alors qu'un grand nombre d'Etats membres refusaient, soit le principe même des mécanismes d'obligations d'économies d'énergie, soit le niveau d'ambition, la France a soutenu le principe du recours à des mécanismes d'obligations d'économies d'énergie, mais a souhaité que les modalités de mise en œuvre de cet objectif ne remettent pas en cause l'architecture générale du système français. Les débats entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen ont finalement abouti à un accord le 15 juin 2012.

Selon les termes de cet accord, l'article 7 de la directive dispose que chaque Etat membre doit se fixer un objectif contraignant d'économies d'énergie correspondant à 1,5 % de l'ensemble des ventes annuelles d'énergies, hors transports, aux consommateurs finals avec quatre flexibilités :

1. un taux croissant d'obligation, de 1 % en 2014-2015, 1,25 % en 2016-2017 et 1,5 % en 2018 -2020 ;
2. l'exclusion, lors du calcul de l'obligation imposée aux Etats membres, des ventes d'énergies aux industries soumises au système européen d'échange de quotas d'émissions (ETS) ;
3. la possibilité de prendre en compte les actions dans le secteur de la production, de la transformation et de la distribution ;
4. la possibilité de prendre en compte les « actions précoces », réalisées depuis fin 2008.

L'objectif de 1,5 % peut être atteint par des mécanismes d'obligation d'économies d'énergie et/ou par des mesures alternatives, qui devront être notifiées à la Commission, et les Etats membres peuvent utiliser les quatre flexibilités dans la mesure où ils prouvent que cela ne réduit pas de plus de 25 % l'ambition de l'article.

2. Application au cas de la France

L'article 7 de la directive relative à l'efficacité énergétique dispose que l'objectif national du mécanisme d'obligations d'économies d'énergie mis en place par l'Etat membre « *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 1^{er} janvier 2013. Les ventes d'énergie, en volume, utilisée dans les transports peuvent être exclues, partiellement ou intégralement, de ce calcul.* »

Sur la base d'une consommation d'énergie finale, hors transports, de 105,8 Mtep en moyenne (source : bilan énergétique de la France 2010 et 2011), cela correspond donc pour la France à des économies annuelles de $105,8 \times 0,015 = 1,59$ Mtep, soit $1,59 \times 11,628 = 18,45$ TWh d'énergie finale par an. D'après le bilan effectué par l'ADEME sur les opérations menées entre 2006 et 2011, la durée de vie moyenne des actions d'économies d'énergie réalisées dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie est de 12,8 ans : si on prend l'hypothèse d'une répartition similaire des opérations en troisième période, l'objectif annuel est donc de $18,45 \times 12,8 = 236$ TWh cumac, soit un objectif triennal de $236 \times 3 = 708$ TWh cumac. En utilisant une ou plusieurs des flexibilités permises par la directive à la hauteur maximale de 25 %, l'objectif pour la troisième période est ramené à $708 \times 0,75 = 531$ TWh cumac.

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 (opération d'une durée de vie conventionnelle de 35 ans contre 16 ans pour les systèmes thermiques), il est recommandé de majorer le résultat du calcul pour être sûr de bien obtenir les 18,45 TWh d'économies d'énergie par an. Un objectif pour la troisième période fixé à 600 TWh cumac permet ainsi de prendre la marge nécessaire pour s'assurer que l'objectif contraignant de la directive est bien atteint.