



Position de l'UFE en vue du CSE du 9 juillet 2019

La DGEC a annoncé lors du Comité de pilotage du dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) du 14 juin 2019 qu'elle soumettrait au Conseil supérieur de l'énergie du 4 juillet des textes relatifs au prolongement de la 4^e période du dispositif des CEE et au raccourcissement du délai de dépôt d'un dossier CEE auprès du pôle national CEE (PNCEE).

Pour rappel, par courrier daté du 1^{er} février 2019, l'UFE ainsi que cinq fédérations d'obligés (AFG, Afieg, A.N.O.D.E, Uprigaz et Ufip) et quatre associations de consommateurs (AFL, AFC, AFOC et CNL) ont alerté Messieurs les Ministres François de Rugy et Bruno Le Maire et Madame la Ministre Emmanuelle Wargon sur les dysfonctionnements et les tensions inhérentes au dispositif des certificats d'économies d'énergie. **Les cosignataires demandaient alors de prolonger d'un an la 4^e période du dispositif sans nouvelle obligation pour cette 4^e année afin de détendre un dispositif dont le coût annuel dépasse 4 milliards d'euros par an.**

En réponse à ce courrier, le 7 février 2019, Monsieur le Ministre François de Rugy et Madame la Ministre Emmanuelle Wargon ont demandé à la DGEC de mener une concertation sur l'opportunité et les modalités d'une prolongation d'un an de la 4^e période du dispositif, tout en proposant un niveau d'obligation totale d'*a minima* 2 133 TWh_c, soit une augmentation de 533 TWh_c par rapport à l'objectif initialement fixé pour cette période.

Après avoir présenté des scénarios lors du Comité de pilotage du 22 février 2019, la DGEC a ouvert une consultation en mars 2019 et organisé une réunion de restitution le 22 mai 2019 à laquelle étaient présents des représentants des deux cabinets ministériels.

1. Sur les modalités de prolongement de la 4^e période

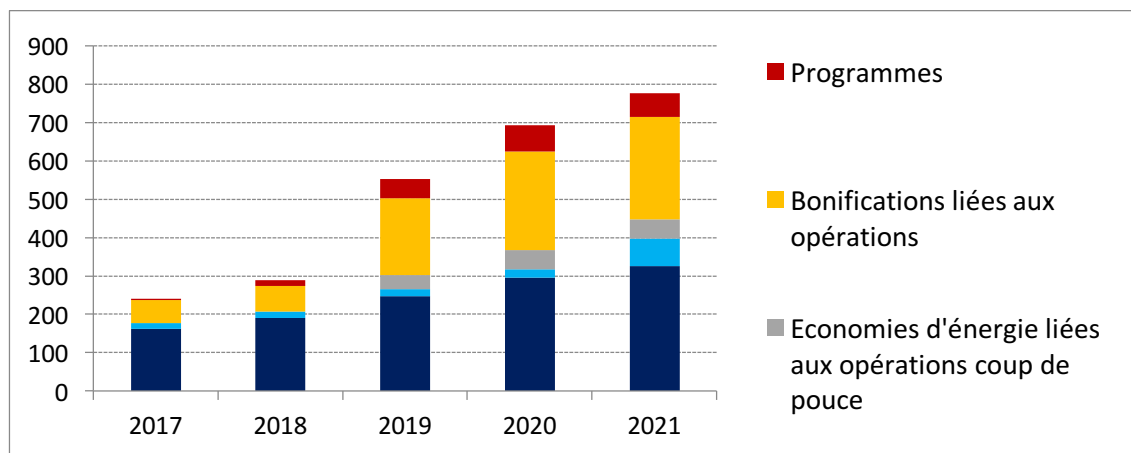
Position de la DGEC et des ministères

Simulation présentée par la DGEC

Il ressort des différents éléments partagés par l'administration et le ministère que **cette prolongation s'accompagnera d'un relèvement de l'obligation de 533 TWh_c pour atteindre 2 133 TWh_c sur 4 ans** (cf. ci-dessous). Pour cela, l'administration s'appuie sur des hypothèses

d'évolutions notamment des volumes de CEE délivrés liés aux bonifications, aux programmes et à l'éligibilité au dispositif CEE des sites soumis à ETS.

Figure 1 : Simulation d'évolutions de la délivrance de CEE réalisée par la DGEC



Remarques sur les hypothèses retenues par la DGEC

L'UFE souligne que cette simulation repose sur des hypothèses fortes. Tout d'abord, elle suppose que la production de CEE augmente de 90 % entre 2018 et 2019. Cela suppose que, dans un temps très court, toute la filière de l'efficacité énergétique des artisans aux demandeurs de CEE ainsi que le PNCEE soient en mesure de quasiment doubler la production ou le traitement des dossiers. De plus, au regard des données réalisées sur les 4 premiers mois 2019, cela induit que la production mensuelle s'établisse à environ 56 TWh_c, soit un doublement de la production mensuelle moyenne constatée depuis le début de la quatrième période et ce dès mai 2019. Pour atteindre les objectifs fixés dans la simulation de l'administration, ce rythme de production mensuelle devrait encore progresser en 2020 et 2021.

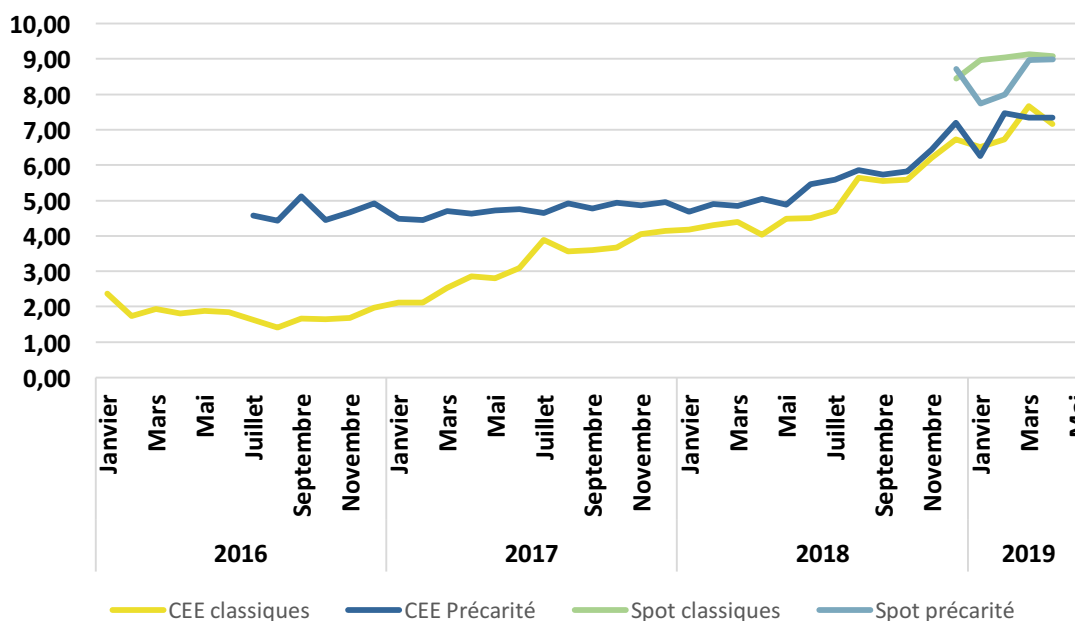
Ensuite, s'agissant des CEE délivrés au titre des programmes, la simulation se base sur un volume total délivré de 196 TWh_c ce qui correspond à couvrir 98 % de l'enveloppe allouée aux programmes à cadre juridique constant (article R. 211-14 du code de l'énergie). Cette hypothèse s'avère être particulièrement critiquable au regard notamment de la validation particulièrement longue des actions couvertes par les programmes et de l'utilisation souvent partielle des fonds alloués aux différents programmes. Depuis le 1^{er} janvier 2018, seuls 32,4 TWh_c ont été délivrés par le PNCEE. Au surplus, le nouvel appel à programmes lancé en mai 2019 prévoit un début des programmes en 2020 et une durée de 3 ans. Par définition, ces programmes ne permettront pas de délivrer la totalité des CEE d'ici la fin de la 4^e période.

Ainsi, et indépendamment de la production effective de CEE liée aux bonifications (*cf.* discussion *infra*), l'UFE s'interroge sur la capacité de l'ensemble des acteurs du dispositif à suivre ce rythme de production plus qu'ambitieux. Or, **la non-atteinte du niveau d'obligation continuera d'entretenir des tensions particulièrement importantes dans le dispositif et des coûts qui explosent dans la facture des consommateurs.**

Sur le coût global du dispositif

Au-delà de ces éléments, les projections de volumes de CEE produits ne peuvent être décorrélées d'une analyse équivalente sur les niveaux de prix des certificats d'économies d'énergie et donc sur le coût global du dispositif. En effet, lors de ces 16 derniers mois, le prix auquel les CEE se sont échangés a vertigineusement progressé comme l'attestent les données publiées sur le registre national CEE, qu'il s'agisse des données Emmy ou des données relatives au prix spot (cf. figure 2 ci-dessous). A ce titre, la Commission de régulation de l'énergie a été amenée à revoir ses projections du coût des CEE significativement à la hausse dans sa dernière délibération sur les tarifs réglementés de vente de gaz¹.

Figure 2 : Evolution des prix et indices spot des CEE classiques et précarité



Comme cela a été souligné dans le courrier du 1^{er} février 2019, **le prolongement de la 4^e période doit avoir pour but de détendre ce dispositif qui est depuis maintenant 16 mois en surchauffe.** Les actions engagées et à venir doivent avoir pour but de réduire le coût du dispositif CEE et donc le poids de cette politique dans les dépenses énergétiques des ménages, qui sont les financeurs des CEE. **Une augmentation des objectifs de 533 TWhc comme cela a été présenté par l'administration, sans modifications substantielles du dispositif lui-même, contreviendrait alors à ce besoin de limitation du poids du dispositif CEE pour les consommateurs finals et fait courir le risque qu'un volume non nul de l'obligation soit couvert via la pénalité.**

¹ Voir en ce sens la délibération n° 2019-112 du 23 mai 2019.



Union Française de l'Électricité

Position de l'UFE

A titre liminaire, l'UFE souligne les efforts de la DGEC en matière de transparence notamment avec la transmission des données détaillées par type d'opérations et des hypothèses retenues comme cela avait été demandé par l'UFE dans sa [note de position datant de mars 2019](#).

L'UFE accueille favorablement l'annonce faite de vouloir étendre d'une année la 4^e période du dispositif CEE qui permet d'offrir une plus grande visibilité aux acteurs du dispositif. Toutefois, l'UFE insiste sur le fait que cette prolongation de la 4^e période doit permettre de réduire les tensions de cette 4^e période et le coût du dispositif qui représente entre 3 % et 4 % du total des dépenses énergétiques des consommateurs finals.

Scénario du prolongement de la 4^e période

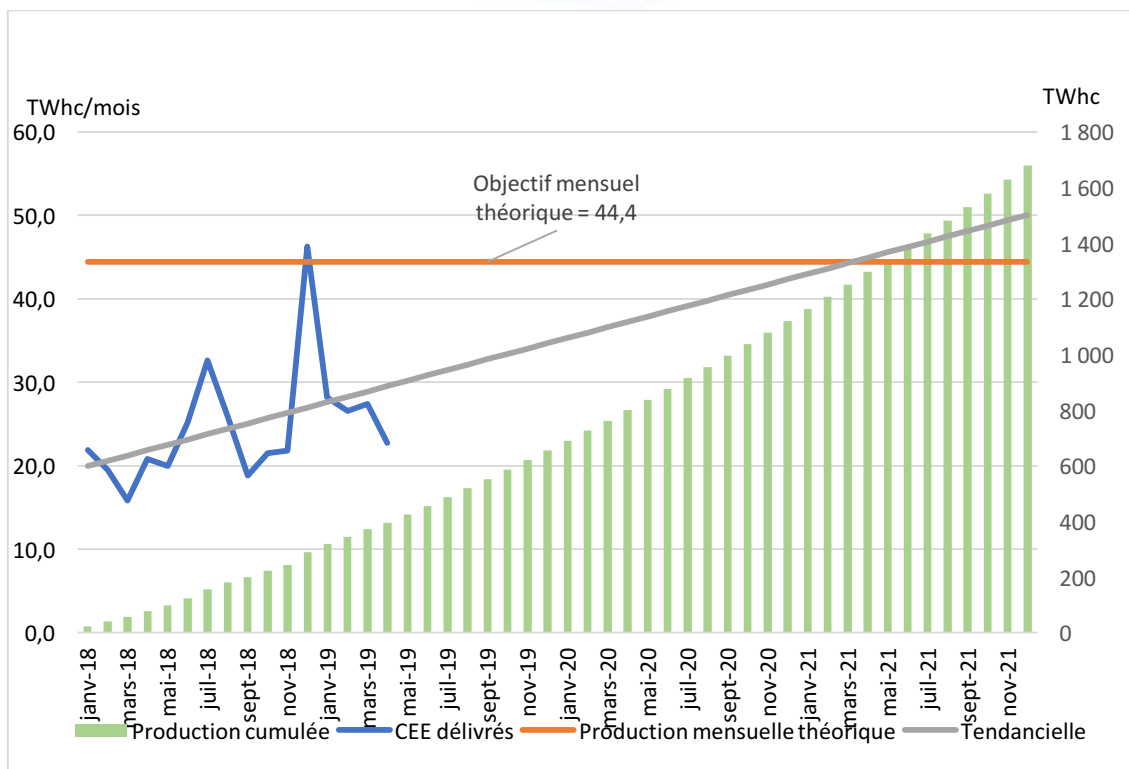
Dans sa réponse à la consultation de mars 2019 précitée, l'UFE soulignait notamment que « *au regard du décalage entre le niveau de production et le niveau d'objectif, et sans actions significatives supplémentaires, [...] il ne peut être envisagé de prolonger la 4^e période avec un niveau d'obligation d'économies d'énergie annuelle équivalent à celui effectif actuellement* ».

Les dernières données publiées par la DGEC confirment que le retard de production de CEE, s'il tend à se réduire marginalement, n'est toujours pas comblé. Au regard des données relatives aux niveaux de CEE délivrés depuis janvier 2018 (données transmises par la DGEC), **la production moyenne de CEE lors de ces 16 derniers mois était inférieure d'environ 44 % à l'objectif mensualisé de la 4^e période.**

Cet écart avec l'objectif fixé contribue à accroître le retard cumulé par les obligés dans l'atteinte de leur objectif, un **retard évalué à environ 315 TWh_c au 30 avril 2019**. Cela contribue à alimenter la tension sur les prix des CEE dont les dernières données confirment le franchissement du seuil de 9 €/MWh_c et donc à accroître le coût total du dispositif de CEE (+ de 4 milliards d'euros par an).

Ce retard accumulé suppose que les obligés augmentent leur rythme de production non seulement pour essayer d'atteindre l'objectif mensuel de production mais également pour rattraper le **retard passé qui représente à date plus de 7 mois de production de retard**. En supposant une croissance continue de la production de CEE, la projection des données de production depuis le 1^{er} janvier 2018 (cf. graphique ci-dessous) montre que **le rythme mensuel attendu de production de CEE ne serait atteint qu'en mars 2021.**

Figure 3 : Evolution de la production de CEE par rapport aux objectifs P4, calcul UFE au 30 avril 2019



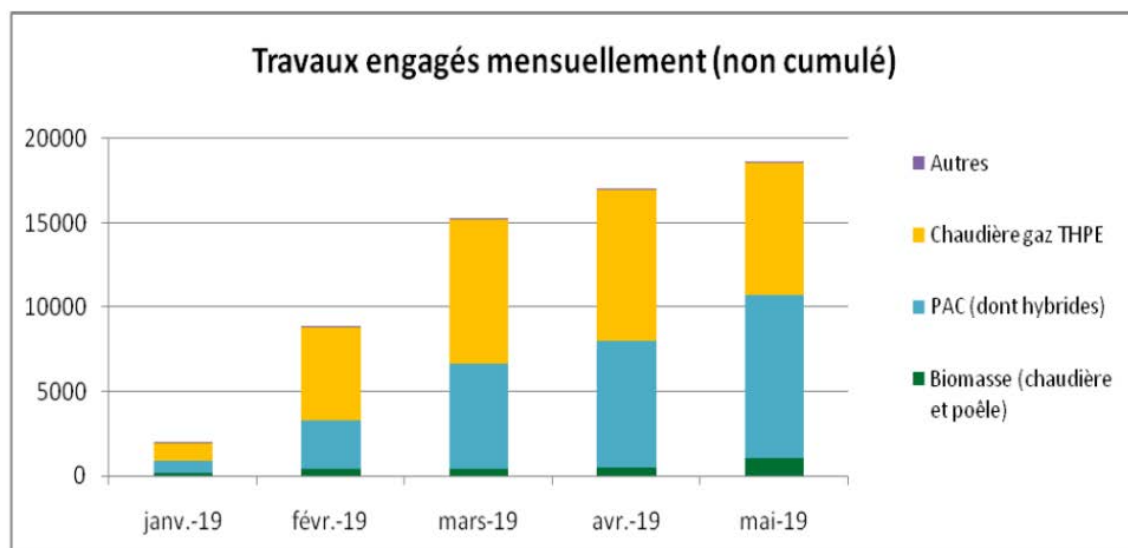
Si la progression de la délivrance de CEE ressort du graphique ci-dessus notamment grâce à la mise en place au 1^{er} janvier 2019 des dispositifs « Coup de pouce isolation » et « Coup de pouce chauffage », celle-ci ne permettrait pas d'atteindre un niveau d'obligation suffisant au 31 décembre 2021. A cette date, **les projections réalisées montrent que, toutes choses égales par ailleurs, le dispositif aura permis de cumuler environ 1679 TWh_c. Le retard cumulé s'élèverait alors à environ 452 TWh_c au 31 décembre 2021.** En considérant l'élargissement du dispositif CEE aux sites soumis à ETS (environ 50 TWh_c supplémentaire selon la DGEC)² et une plus forte progression des travaux liés au « Coup de pouce » par rapport à 2019 (+ 100 TWh_c entre 2020 et 2021), **les économies d'énergie n'atteindraient, à la fin de la 4^e année de la période 4, que 1829 TWh_c, soit 304 TWh_c de moins que l'objectif annoncé par l'administration et les ministères.** Cet écart correspond au retard à date accumulé depuis le début de la 4^e période en raison du niveau d'obligation fixé en amont de cette période et des gisements effectivement accessibles.

² L'UFE souligne que les textes permettant cet élargissement n'ont toujours pas été retardant d'autant le lancement des démarches auprès de ces sites.

Critiques sur les hypothèses retenues

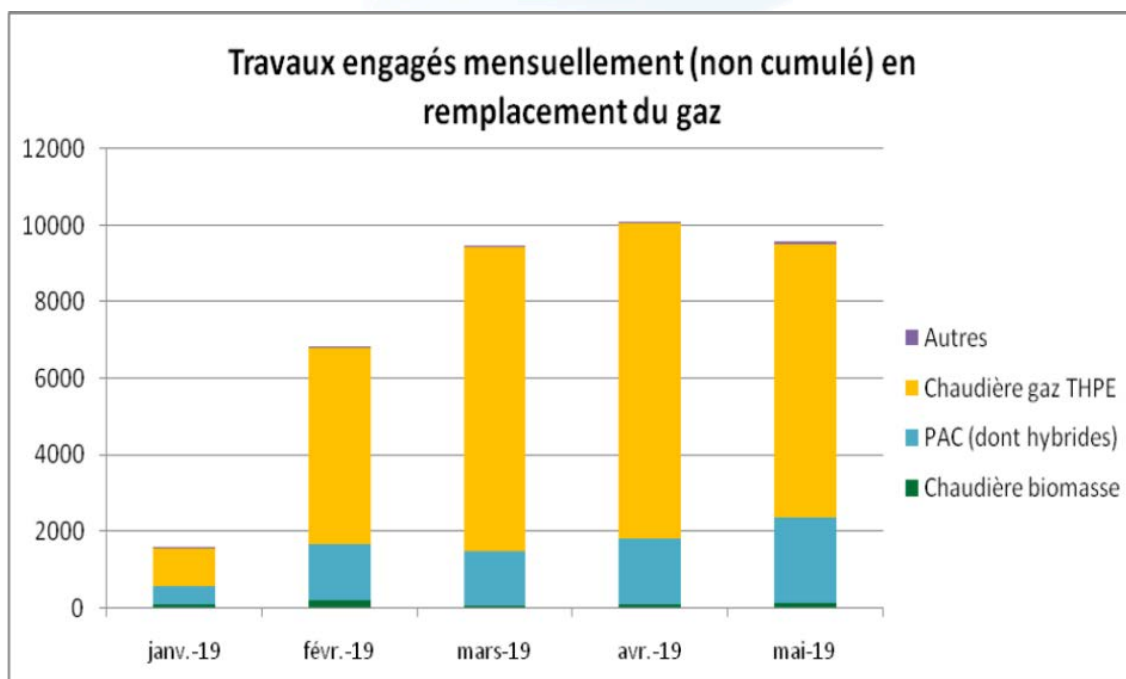
Même si ces projections aboutissent un volume d'économies d'énergie moindre que celui mis en avant par l'administration, elles sont loin d'être conservatrices puisqu'elles supposent que le rythme de progression se maintiendra dans le temps, que l'élargissement aux sites ETS aura un effet significatif en 2021 et que les dispositifs de bonification accéléreront en 2020 et 2021. Sur ce dernier point, les récentes déclarations du président d'Interclima, Pierre-Louis François, lors du Mondial du bâtiment, et de Thomas Perrissin, vice-président du Syndicat français des chaudiéristes biomasse (SFCB), soulignent une tension croissante à l'aval³. En effet, le président d'Interclima évoquait des ruptures de livraison de pompes à chaleur et de chaudières ainsi que qu'« un très important déficit de compétences et d'installation » à l'aval. De son côté, Thomas Perrissin pointait le rallongement des délais de réalisation des travaux en raison d'une problématique de sous-effectif de certaines catégories d'installateurs.

Les données présentées par l'administration lors du Comité de pilotage du 14 juin dernier confirment le risque de ralentissement des travaux liés au dispositif « Coup de pouce chauffage ». En effet, la croissance des travaux engagés constatée entre janvier et mars (+13 000 travaux sur trois mois) s'est réduite entre mars et mai (+3 000 travaux sur trois mois).

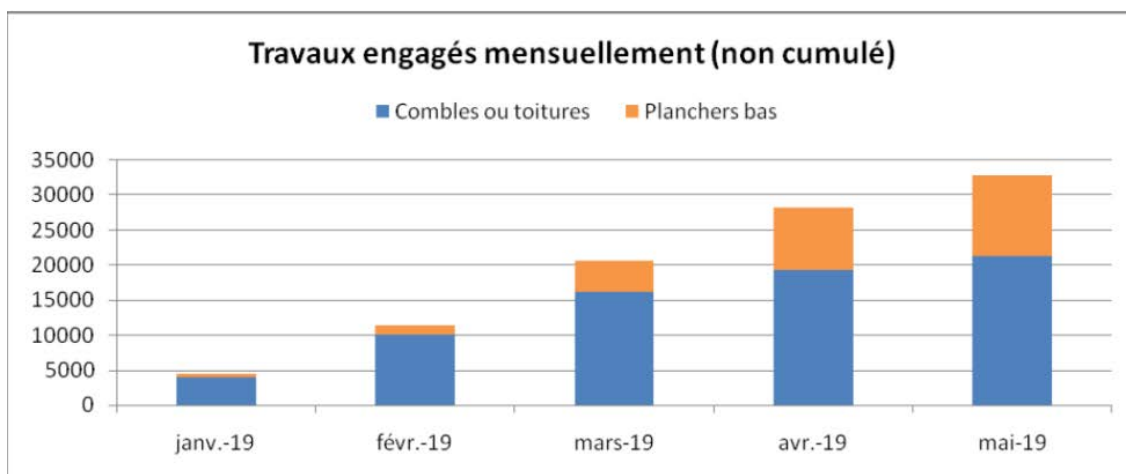


Ce constat est encore plus marqué pour le renouvellement des anciennes chaudières au gaz qui représente environ deux tiers des travaux engagés dans le cadre du dispositif « Coup de pouce chauffage ». Les travaux engagés en mai 2019 ont été inférieurs au niveau enregistré en avril 2019.

³ Voir l'article de Batiactu : <https://www.batiactu.com/>



S'agissant du « Coup de pouce isolation », le constat est similaire même si comme l'a souligné la DGEC lors du Comité de pilotage, ce dispositif a atteint 130 % de l'objectif mensuel cible.



Sur la prise en compte du stock

L'administration a, à plusieurs reprises, souligné l'existence d'un stock de CEE en début de 4^e période estimé à environ 180 TWh_c. Ce niveau ne représente qu'environ 10 % du niveau d'obligation projeté par l'UFE et l'équivalent de la production d'un peu plus d'un trimestre. Avec l'inscription dans le Programmation pluriannuelle de l'énergie d'une 5^e et 6^e période, la



Union Française de l'Électricité

constitution et le maintien d'un stock, à l'instar d'un grand nombre d'activité économique, fait d'autant plus sens pour limiter les effets de « stop-and-go » que le dispositif a connu. L'administration doit donc considérer **ce niveau de stock comme un stock opératoire et non comme un poste à apurer**. Une réduction de celui-ci ne serait que le signe de tensions fortes sur la production de CEE. Pour ces raisons, **les projections faites par l'UFE n'intègrent pas la réduction ou la suppression de ce stock**.

Conclusion sur le niveau d'obligation et les coefficients qui en découlent

Ainsi, au regard du décalage entre le niveau de production et le niveau d'objectif, et sans actions significatives supplémentaires, l'UFE considère qu'il ne peut être envisagé de prolonger la 4^e période avec une augmentation du niveau d'obligation de 533 TWh_c.

Au regard des projections réalisées par l'UFE, cette dernière considère que le niveau global d'économies d'énergie sur 4 ans doit être compris entre 1 800 TWh_c et 1850 TWh_c. Sur la base d'une obligation de 1830 TWh_c, cela correspond à une production annuelle moyenne d'environ 458 TWh_c et un coefficient pour l'électricité de 0,397 kWh_c par kWh d'énergie finale.

Un amendement sera déposé en ce sens lors du CSE du 9 juillet 2019 en reprenant les coefficients ci-dessous.

	DGEC	UFE
Fioul*	3380	3380
	2961	2400
Carburants autres que GPL	4032	3459
GPL carburant	7125	6113
Chaleur et froid	0,25	0,214
Electricité	0,463	0,397
GPL	0,443	0,380
Gaz naturel	0,278	0,239

*Les coefficients affectés au fioul distinguent l'année 2018 des autres années civiles de la période 4.



Union Française de l'Électricité

2. Sur la réduction des délais de dépôts des dossiers de CEE

Lors du Comité de pilotage du 14 juin 2019, la DGEC a également annoncé vouloir réduire le délai pendant lequel les acteurs peuvent déposer leur demande de CEE. La DGEC souhaite par ce dispositif faciliter le pilotage du dispositif CEE. Pour autant, cette réduction du délai fait porter un risque significatif sur les fournisseurs obligés.

En premier lieu, l'atteinte des objectifs de 4^e période suppose un accroissement significatif de la production de CEE (*cf. supra*). Cette montée en puissance de la production de CEE va générer une accumulation des stocks chez les différents acteurs de la chaîne de valeur. Cela rend le respect d'un délai de 6 mois d'autant plus difficile et fait peser le risque de pertes de dossiers en cas de non-respect du délai. Il en découle un accroissement du risque financier pour les acteurs (versement de primes pour des dossiers qui ne produiront pas de CEE) et donc du coût global du dispositif ainsi que de plus grandes difficultés à atteindre les objectifs pour les fournisseurs.

En deuxième lieu, les acteurs signataires de la charte « Coup de pouce » doivent réaliser obligatoirement des contrôles sur site qui auront une incidence forte sur les délais de dépôts des dossiers de CEE. Au-delà des dispositifs « Coup de pouce », le projet de loi Energie Climat en cours de lecture à l'Assemblée nationale pourrait généraliser cette politique de contrôle *ex ante* par échantillonnage (amendement CE659 porté par le rapporteur Anthony Cellier). Si cela devait être le cas, cela ne pourrait avoir qu'un impact négatif sur les délais de dépôts.

En troisième lieu, la réduction des délais est incompatible tant avec le niveau minimal de demande de CEE encadré par l'article R. 221-23 du code de l'énergie, impératif pour les acteurs ayant de petits volumes d'obligation, qu'avec les dispositions législatives et réglementaires encadrant la fourniture d'énergie aux collectivités territoriales. Ces dernières bénéficient d'un délai supérieur à 6 mois pour faire parvenir les éléments constitutifs des dossiers CEE à la suite de la réalisation de travaux.

Enfin, cette réduction du délai de dépôts pourrait tendre à désinciter les fournisseurs obligés à s'engager sur des fiches dont le montage ou encore le contrôle sont complexes. Cela conduirait donc à réduire les gisements pertinents du point de vue des obligés.

Pour ces raisons, l'UFE recommande de ne pas modifier le délai de dépôt des dossiers CEE dans le cadre de la 4^e période.