



Union Française de l'Électricité

Septembre 2020

Réponse de l'UFE à la concertation de la DGEC relative à la cinquième période des CEE

Les commentaires et propositions qui suivent visent à répondre aux différentes questions adressées par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) dans la « Fiche de concertation sur la 5^{ème} période CEE » datée du 2 juillet 2020.

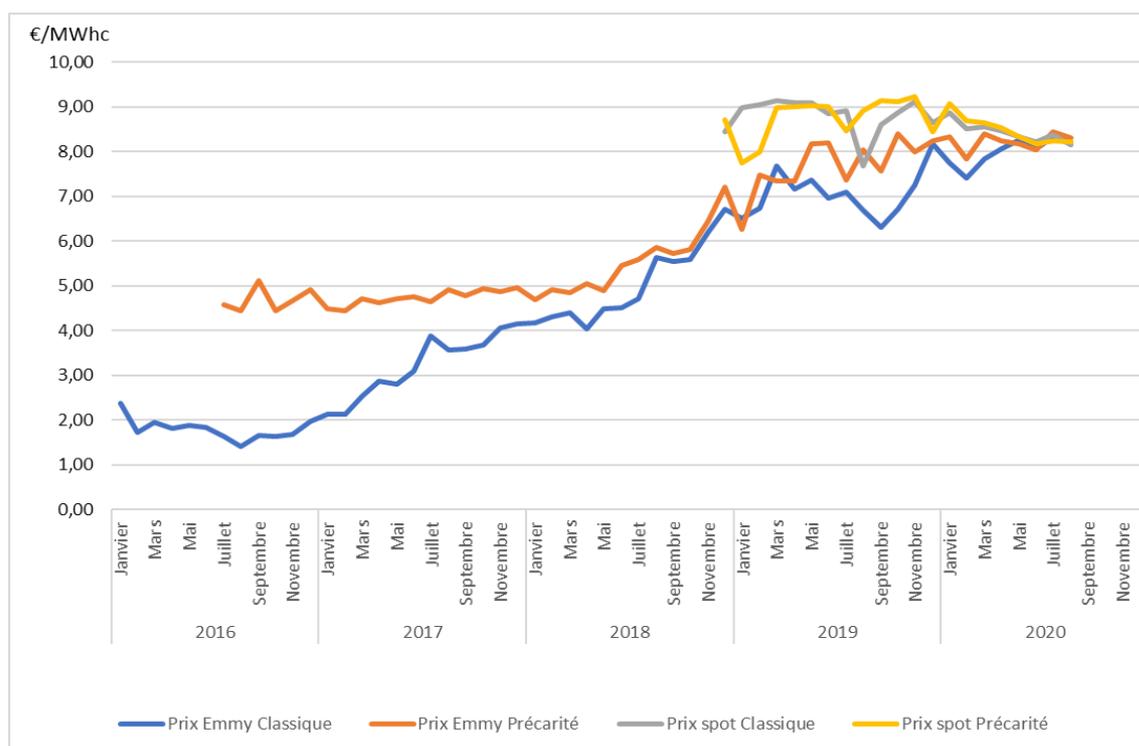
L'UFE salue la communication de cette fiche de concertation qui présente l'avantage de porter au débat de nombreuses propositions d'évolution et de cadrage qui auraient vocation à s'appliquer lors de la prochaine période du dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE). Ce dispositif est un des instruments centraux dans la poursuite des objectifs européens et français en matière d'efficacité énergétique. Sa stabilité et son efficacité doivent être vus comme des objectifs incontournables que la présente concertation se doit d'atteindre.

A ce titre, l'UFE rappelle la nécessité que soient définis au plus tôt les contours de la 5^e période en s'appuyant, de manière effective, sur les retours d'expérience partagés par les différents acteurs, au premier rang desquels les fournisseurs d'énergie et les fédérations les représentant qui sont des acteurs résolument engagés dans le dispositif. L'UFE considère que la 5^e période doit être pour les pouvoirs publics l'occasion de réconcilier le dispositif avec ses obligés, ce qui nécessite de réunir un certain nombre de conditions, notamment en termes de visibilité, de responsabilité et d'efficacité.

Propos liminaires et contexte

La 4^e période du dispositif des CEE est marquée par une forte instabilité et surtout un doublement du prix des CEE malgré les nombreuses bonifications lancées par la DGEC depuis le début de l'année 2019 (cf. Figure 1 ci-dessous). Le coût du dispositif s'élève aujourd'hui à plus de 4 milliards d'euros par an et ce sans prise en compte d'un risque de non-atteinte de l'obligation globale (cf. *infra*). **Ce dispositif pèse ainsi entre 3 % et 4 % des dépenses énergétiques totales des ménages français, soit un surcoût financier d'environ 150 € par an.** Ce surcoût est à rapprocher de celui du chèque énergie dont bénéficient chaque année les ménages modestes et très modestes (environ 200 €). **Cette mesure sociale est donc quasiment annihilée par le surcoût d'un dispositif en quête d'efficacité.**

Figure 1 : Evolution des prix (Emmy et spot) des CEE en €/MWh entre 2016 et 2020



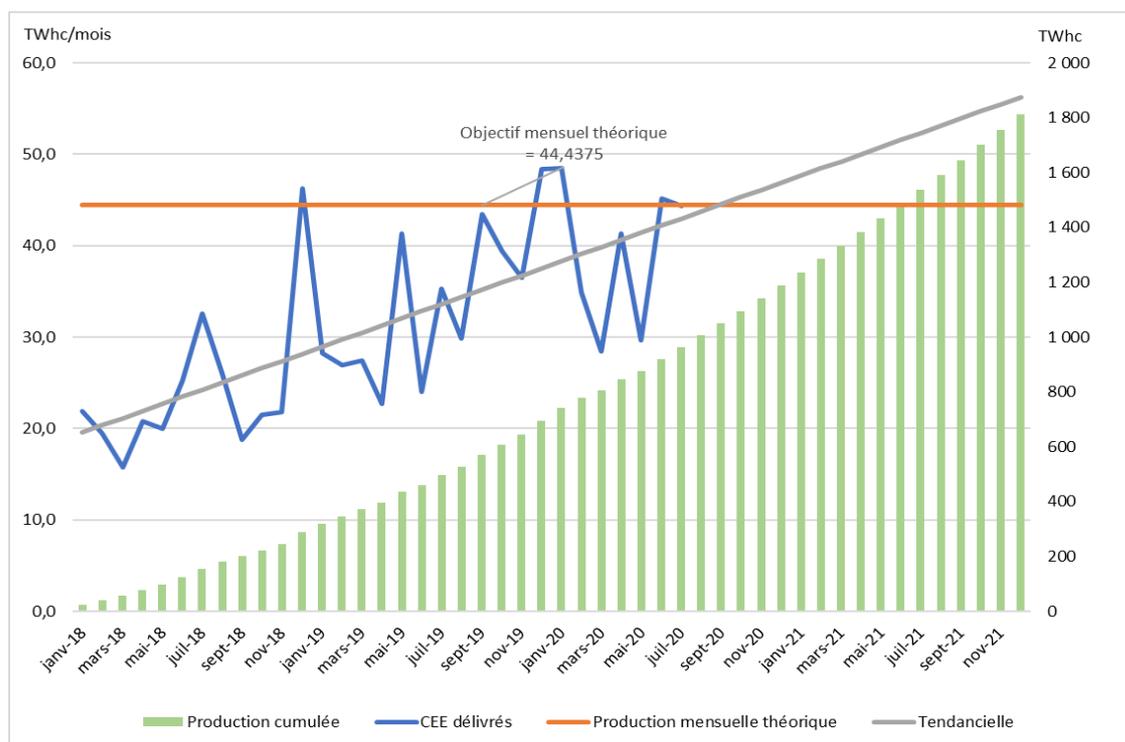
L'UFE, à l'origine de la demande de prolongation de la 4^e période, a souligné à plusieurs reprises, et notamment lors de la définition du volume d'obligation de cette 4^e année, la nécessité d'avoir un niveau d'obligation annuel supplémentaire inférieur à celui en vigueur soit 533 TWhc. En effet, ce niveau d'obligation, qui résulte d'une décision politique prise à l'encontre des approches techniques partagées en amont de la 4^e période, fait peser un risque non-nul de non-atteinte de l'objectif P4.

Les statistiques publiées mensuellement par la DGEC montrent que le rythme de délivrance de CEE est, bien qu'en progression, inférieur au niveau théorique nécessaire pour atteindre

l'obligation (soit 44,4 TWh_c/mois) et ce malgré la multiplication de dispositifs de bonification visant à accroître la production. Si ces dispositifs ont en effet permis de dynamiser la production de CEE, l'accélération reste à date insuffisante. Comme le montre la Figure 2 ci-dessous, ce niveau théorique ne sera atteint en tendancielle qu'au quatrième trimestre 2020, date à laquelle l'ensemble des acteurs accuseront un retard de plus de 410 TWh_c. En considérant le rythme de production actuelle, le stock de CEE en cours d'instruction et la prise en compte des nouveaux dispositifs de bonification, la 4^e période risque de s'achever avec un retard quant à l'atteinte de l'obligation¹.

L'UFE rappelle toutefois que ces données ne reflètent ni l'impact de la crise de la Covid-19 qui a mis à l'arrêt la quasi-totalité des chantiers de rénovation énergétique, donc la production de CEE, ni les nouvelles bonifications décidées à la fin du premier semestre 2020. Avec un stock de CEE en cours d'instruction d'environ 200 TWh_c, l'UFE souligne le rôle central du Pôle National CEE dans le dispositif, notamment s'agissant de sa capacité à apurer ce stock en cours d'instruction d'ici à la fin de la 4^e période.

Figure 2 : Evolution de la production de CEE par rapport aux objectifs P4



Corollaire de l'inflation continue du prix des CEE et de la sous-production, la perte croissante d'efficacité du dispositif s'est accompagnée également d'une dégradation de la qualité de

¹ Selon les données publiées dans la lettre d'information, le niveau d'obligation sur la 4^e période ne serait atteint qu'en mars 2022 en supposant l'apurement du stock de CEE en cours d'instruction.



Union Française de l'Électricité

certaines travaux et d'une présence toujours plus visible d'actes frauduleux pénalisant d'autant les ménages, les fournisseurs d'énergie mais également les acteurs vertueux de la filière travaux. Jusqu'à présent la réponse apportée par l'administration à la problématique de la fraude a été d'accroître le poids qui pèse sur les seuls obligés du dispositif. **L'UFE rappelle toutefois ici que les fournisseurs d'énergie n'ont pas pour objet social la réalisation de travaux de rénovation énergétique et ne peuvent pas, par voie de conséquence, être garants des règles de l'art de cette filière.** L'UFE a déjà souligné la nécessité de mettre en place un référentiel des contrôles, assurance d'un traitement homogène des contrôles, et une responsabilisation plus importante des acteurs garants des règles de l'art de la rénovation que sont les entreprises de la filière bâtiment.



Union Française de l'Électricité

Commentaires de l'UFE sur les propositions liées à l'obligation et à la structure générale

L'UFE tient à souligner que les évolutions évoquées ci-dessous peuvent avoir des incidences fortes sur des contrats de fourniture d'énergie existants. Pour ces raisons, l'UFE est favorable à ce que ces évolutions ne puissent s'appliquer qu'aux contrats passés après la publication des textes réglementaires disposant de l'évolution du dispositif des CEE.

Sur la durée de la 5^e période

La DGEC propose de fixer à 4 ans la durée de la 5^e période des CEE. **L'UFE considère qu'une durée de la 5^e période de 4 ans voire de 5 ans permet d'accroître la visibilité pour les acteurs du dispositif et notamment concernant les acteurs du marché de l'électricité qui ont en pratique recours à des contrats pluriannuels avec leurs clients.** Au-delà de la durée, l'UFE rappelle l'importance de garantir, au-delà de la durée, la stabilité du dispositif et donc de limiter autant que faire se peut les évolutions (programmes, forfaits, bonifications...) pendant les périodes.

L'UFE appelle à ce que les conclusions de la présente concertation amènent l'administration à établir le cadre de la 6^e période. L'UFE avait notamment proposé d'établir des périodes roulantes à l'instar des textes inhérents à la programmation pluriannuelle de l'énergie².

A défaut d'établir des périodes roulantes, l'UFE souligne la nécessité que les modalités de la 6^e période, et notamment les niveaux d'obligation, soient définies 24 mois avant son démarrage. La publication d'une trajectoire 2020-2030 de l'obligation CEE et des évolutions structurantes du dispositif serait également un élément précieux pour anticiper les prochaines étapes réglementaires

Sur le niveau de l'obligation

L'UFE considère qu'il est primordial que la stabilité du dispositif soit garantie et ce en fixant un niveau d'obligation ambitieux mais atteignable par les acteurs. En effet, le REX sur la 4^e période démontre que la définition d'un niveau d'obligation deux fois supérieur à celui de la période précédente, ignorant la réalité économique du fonctionnement des marchés des économies d'énergie, a été à l'origine d'une instabilité croissante du dispositif. Cette situation a fait le jeu d'acteurs captant une grande partie de la valeur générée au détriment des consommateurs eux-mêmes et ce, malgré les alertes répétées des acteurs du dispositif dont l'UFE. Si la mise en place de bonifications visant à contenir l'inflation croissante du dispositif a permis une croissance du nombre de travaux d'efficacité énergétique réalisés depuis 2019, celles-ci ont généré également moins d'économies d'énergie réelles (50 % à 60 % des TWh_c accumulés correspondant simplement à la bonification) et cela a ouvert la porte à des acteurs frauduleux ainsi qu'à une augmentation importante du nombre de chantiers non qualitatifs³. **Pour préserver**

² Voir en ce sens la proposition 7 sur les évolutions souhaitables du dispositif des CEE, <https://ufe-electricite.fr/IMG/pdf/ceev2-2.pdf>

³ Voir également l'étude de l'ATEE, « [Impacts des opérations à reste à charge nul sur le marché des CEE](#) », juillet 2020.



Union Française de l'Électricité

l'acceptabilité du dispositif des CEE, il est primordial que le niveau d'obligation pour la 5^e période ne conduise pas à la reproduction des défaillances constatées en 4^e période.

Pour ces raisons, la proposition de la convention citoyenne fait peser un risque d'implosion du dispositif à court terme et ne peut constituer qu'un objectif de long terme du dispositif. Le lien entre niveau d'obligation et enveloppe monétaire qui ressort des propositions de la convention semble méconnaître les fondamentaux du fonctionnement du dispositif des CEE, les gisements réellement disponibles et l'incapacité à court terme des acteurs de la filière de l'efficacité énergétique à atteindre un tel niveau d'activité. En effet, comme cela a été rappelé ci-dessus, la définition d'une obligation en 4^e période décorrélée des réalités économiques a entraîné **une multiplication par 4 du coût du dispositif** supporté par les consommateurs. Ainsi, **une même action d'économies d'énergie coûte deux fois plus chère au consommateur d'énergie**. Un triplement, voire un quadruplement, du niveau d'obligation pourrait conduire les obligés à remplir leur obligation en payant la pénalité, faisant supporter un coût encore plus important aux consommateurs et sans économie d'énergie à la clé. Pour ces raisons, **l'UFE considère que la proposition de la convention citoyenne déstabiliserait fortement le dispositif des CEE et réduirait son acceptabilité sociale, comme cela a été le cas avec la taxe carbone.**

L'UFE partage la nécessité de rendre public d'autres études réalisées par des acteurs du dispositif si cela constitue effectivement un élément déterminant dans la prise de décision du niveau d'obligation. L'UFE partagera, à tout le moins avec l'administration, l'étude réalisée en partenariat avec le CERNA de l'Ecole Mines ParisTech.

S'agissant de l'évaluation du gisement réalisée par l'Ademe⁴, en se basant sur le scénario médian, cela représente une augmentation d'environ 25 % par rapport à la 4^e période. Comme l'UFE et des associations de consommateurs l'ont déjà souligné en décembre dernier, « [u]ne telle augmentation se traduirait, à partir de 2022, par un renchérissement du coût des CEE payé par les consommateurs d'environ 18 milliards d'euros sur 3 ans. Le poids du dispositif dans la facture des consommateurs finals s'élèverait à environ 5 %, soit entre 180 € et 200 € par an par ménage »⁵. Les associations regrettaient alors l'absence d'analyse économique d'un tel niveau d'obligation. La situation est identique aujourd'hui. Le dysfonctionnement de la période actuelle doit conduire à assoir toute détermination du niveau d'obligation sur une analyse en termes d'évolution des prix des CEE et donc du coût total supporté par les consommateurs finals. Cette analyse en termes de coût a également été reconnu par les parlementaires lors de leurs travaux sur le projet de loi énergie et climat. Elle doit également intégrer la capacité des acteurs de la filière, notamment ceux réalisant les travaux d'efficacité énergétique, à absorber une telle augmentation des objectifs sans effet inflationniste. **L'UFE souligne que l'étude Gisements ADEME pour la 5^e période, qui reprend la même méthodologie défaillante de la 4^e période, à savoir le recours à une approche purement technique et non économique qui permettrait d'apprécier l'évolution du coût du dispositif, prévoit en outre des ruptures de tendances**

⁴ Voir en ce sens : <https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/rapport-gisement-etude-gisement-cee-2021-2030.pdf>

⁵ Voir en ce sens : https://ufe-electricite.fr/IMG/pdf/communiquede_presse_gisement_5e_periode.pdf



Union Française de l'Électricité

historiques et ajoute de nombreuses nouvelles fiches sans plus de détails sur leurs contenus et avec des gisements théoriques importants.

Le niveau de délivrance est aujourd'hui en moyenne environ 30 % inférieur au rythme théorique qui permettrait d'atteindre l'obligation de la 4^e période (cf. Figure 2 ci-dessus) générant un retard de plus 400 TWh_c et ce malgré la mise en place des coups de pouce isolation et chauffage notamment. **L'UFE recommande de définir le niveau d'obligation sur la base d'un gisement économiquement accessible et prenant en compte la capacité de la filière à suivre le niveau d'activité qui en découlerait. L'UFE souligne que le maintien du niveau actuel d'obligation soit 2 133 TWh_c, bonification précarité et programmes compris, s'inscrirait dans une dynamique d'efforts croissants de la part des fournisseurs obligés en termes de production de CEE (cf. Figure 2).**

S'agissant des bonifications, **l'UFE rappelle que la mise en place de celles-ci ne doit pas répondre à une nécessité de réduire la tension d'un dispositif mal calibré.** Ces bonifications doivent permettre, conformément à l'article L. 221-8 du code de l'énergie de prioriser des actions à destination des ménages précaires ou permettant une baisse des émissions de gaz à effet de serre (GES) supérieure à celle résultant de la seule baisse de consommation d'énergie, en s'appliquant donc par exemple à des opérations induisant un changement de vecteurs énergétiques. **L'UFE est donc en phase avec les propositions faites par la DGEC quant aux prolongations/évolutions des bonifications mais rappelle que leur mise en œuvre suppose la détermination d'un niveau d'obligation économiquement réaliste.**

L'UFE en revanche ne soutient pas la prise en compte des éventuels volumes de CEE, délivrés au titre des bonifications, dans la définition du niveau d'obligation. Dans le cas contraire, cela conduirait à maintenir des prix élevés des CEE synonymes d'inefficacité du dispositif.

S'agissant des programmes, l'UFE considère qu'il convient de définir une enveloppe dédiée aux programmes en adéquation avec les besoins identifiés, notamment pour combler les « angles morts » du dispositif des CEE, comme la formation des professionnels du bâtiment ou encore le déploiement d'infrastructures de recharge des véhicules électriques (en voirie, en maison individuelle ou en logement collectif). Au regard de l'importance des besoins liés aux programmes, l'UFE considère comme nécessaire de revoir à la hausse l'enveloppe dédiée aux programmes. Pour ces raisons, **l'UFE est favorable à l'identification en amont de la 5^e période des programmes que l'administration souhaiterait prolonger avec éventuellement une augmentation de l'enveloppe – en maintenant les financeurs actuels et en ouvrant le surplus de l'enveloppe à d'éventuels nouveaux financeurs - et à la définition de thématiques cibles et d'un calendrier pour les nouveaux appels à programmes.**

En revanche l'UFE n'est pas favorable à l'instauration d'un taux de conversion flottant au cours de la période des CEE. Tout d'abord cela nuirait au besoin de visibilité exprimé à de nombreuses reprises. Ensuite cela introduirait une discrimination entre les programmes en fonction de la date de lancement du programme ou de sa prolongation. De plus, cela conduirait à multiplier les arbitrages entre programmes sans prise en compte de la pertinence même des programmes.

S'agissant de l'obligation dédiée aux ménages précaires, l'UFE propose de maintenir dans la définition de l'obligation, le même niveau d'obligation CEE précarité, soit 33 % de l'obligation classique. Les statistiques de la DGEC montrent bien que ce taux est un plancher plus qu'un



Union Française de l'Électricité

plafond, le taux moyen de délivrance de CEE précarité atteignant 45 % sur la 4^e période. De même, dans le cas où certaines opérations seraient bonifiées, **il conviendrait selon l'UFE de maintenir des niveaux de primes différenciés selon les revenus du ménage qui en bénéficie. L'UFE propose de retenir une classification cohérente avec celle de Ma Prime Rénov' et de faire bénéficier ainsi aux ménages identifiés comme modestes dans ce dispositif de primes plus importantes. En revanche, l'UFE n'est pas favorable à prévoir une bonification « grande précarité » aux bénéficiaires du chèque énergie dans sa compréhension actuelle.**

Sur la répartition de l'obligation

L'UFE est favorable à ce que l'ensemble des types d'énergie mise à la consommation soit intégré à l'assiette de l'obligation. En effet, les objectifs de la PPE et de la SNBC en matière de réduction des consommations d'énergie supposent des efforts en matière d'efficacité énergétique pour toutes les énergies. **Ainsi, l'UFE soutient l'intégration d'énergies telles que le kérosène, le bioéthanol ED95 ou encore le diesel B100. Plus largement, l'UFE est favorable à l'élargissement de l'assiette à toutes les énergies comme par exemple l'hydrogène et la biomasse.**

De même, la limitation de l'assiette aux seuls volumes vendus aux ménages et aux entreprises du secteur tertiaire induit des effets de bord et des comportements opportunistes pénalisant les acteurs vertueux. De plus, cela crée un décalage entre les acteurs qui supportent le coût du dispositif des CEE et des primes versées, à savoir les ménages et les entreprises du secteur tertiaire, et ceux qui bénéficient des opérations qui représentent une assiette plus large. L'acceptabilité du dispositif passe également par une juste répartition entre les bénéficiaires et les payeurs. **L'UFE est favorable à un élargissement de l'assiette des volumes à tous les consommateurs d'énergie. Toutefois, afin de se prémunir des risques de fuites de carbone, une liste exhaustive et restreinte de secteurs soumis à ce risque pourrait exempter certaines entreprises du poids financier du dispositif des CEE.**

S'agissant des seuils-franchises, ces derniers permettent à certains acteurs opportunistes de s'extraire de la réglementation en créant des structures dédiées dont les volumes d'activité sont inférieurs au niveau de ces seuils. De plus, l'existence de ces seuils crée une distorsion de concurrence manifeste, entre les acteurs soumis au dispositif des CEE et ceux ne l'étant pas, lors de la passation de contrat avec des clients professionnels (BtoB) notamment. Toutefois, il convient de rappeler que l'existence de ces seuils ont aussi vocation à prendre en compte le poids économique que peut représenter la collecte de CEE pour des petits fournisseurs d'énergie. **La révision des seuils à la baisse permettrait d'élargir le nombre d'acteurs obligés au sens de la réglementation, les volumes d'énergie ainsi que le nombre de ménages et/ou d'entreprises concernées par le dispositif ce que l'UFE soutient. Afin de garantir une progressivité dans la mise en œuvre de cette évolution, l'UFE recommande que le passage d'un seuil-franchise de 400 GWh à 100 GWh soit étalé sur trois ans (soit une baisse de la franchise de 100 GWh par an entre 2022 et 2024).** Comme cela a été indiqué précédemment, il convient que cette évolution ne s'applique qu'aux contrats passés après la publication des textes réglementaires encadrant la 5^e période.



Union Française de l'Électricité

L'UFE souhaite toutefois rappeler que l'élargissement de l'assiette à des énergies ou des volumes de consommation non-inclus actuellement ne doit en aucun cas avoir pour corolaire une révision à la hausse du niveau d'obligation globale. En effet, le niveau d'obligation ne dépend pas de l'assiette des énergies et volumes soumis à obligation mais d'un gisement d'actions accessibles économiquement (liées aux fiches d'opérations standardisées, aux opérations spécifiques...) ce dernier n'étant pas affecté par les évolutions de l'assiette.

De façon générale, l'UFE défend la mise en place d'un signal prix du CO₂ robuste et cohérent permettant de s'inscrire sur la trajectoire de la neutralité carbone aux côtés de dispositifs dédiés à l'efficacité énergétique.

A défaut d'en disposer et au regard de l'urgence climatique, s'agissant de la définition des coefficients d'obligation, l'UFE a, dans le cadre des propositions pour la relance, proposé de réviser la contribution relative de chaque énergie afin que celle-ci soit fonction des volumes vendus et du contenu carbone de chaque énergie⁶. Une telle définition s'inscrit en cohérence avec les dispositions de l'article L. 100-4 du code de l'énergie et avec les dispositions de la directive efficacité énergétique. Ainsi, en conséquence, l'UFE propose de ne pas prendre en compte dans le calcul de la répartition entre énergie les valeurs des ventes projetées. En effet, les consommateurs d'énergie sont, au regard du seul prix des énergies, déjà plus incités à réaliser des économies d'énergie lorsqu'ils utilisent une ou des énergies plus onéreuses. De plus, considérant le gel de la taxe carbone et la situation durable de prix bas des énergies fossiles fortement émettrices de GES, l'intégration de la valeur des ventes dans la répartition de l'obligation revient à pénaliser plus fortement les vecteurs énergétiques décarbonés qui sont plus onéreux. A contrario, l'intégration d'une dimension carbone dans le calcul de la répartition permettrait de créer une incitation supplémentaire à réduire les facteurs d'émission des énergies via par exemple l'intégration d'énergies renouvelables ou l'évolution des procédés de production. **L'UFE recommande donc de répartir l'obligation de la 5^e période plus fortement selon le contenu carbone des énergies, le reste de la répartition dépendant uniquement des volumes projetés.**

⁶ Voir en ce sens la proposition n° 20 du « [Plan de relance de l'UFE : Garder le cap de la stratégie bas carbone](#) ».



Union Française de l'Électricité

Commentaires de l'UFE sur les propositions liées aux modalités

Sur la qualité des fiches d'opérations standardisées

L'UFE soutient la définition des forfaits présents dans les fiches d'opérations standardisées au plus près des économies d'énergie réellement engendrées afin d'éviter toute surestimation pouvant avoir des effets négatifs sur le fonctionnement des filières.

L'UFE alerte toutefois sur le fait que la révision des forfaits des fiches en amont de la 5^e période, si elle doit être faite, nécessite de réévaluer les estimations de gisement ayant soutenu la détermination du niveau d'obligation totale qui intègre les forfaits présents aujourd'hui dans les fiches. En outre, l'UFE considère que, afin de garantir une visibilité pour les acteurs, les révisions de forfait de fiche ne peuvent intervenir une fois le niveau d'obligation arrêté dans les textes.

Les acteurs obligés ont également besoin de visibilité pour mettre en place leurs opérations commerciales, il est donc nécessaire de prévoir un délai minimum entre la publication d'une fiche standardisée et son entrée en vigueur. L'UFE souhaite également souligner que les fiches telles que définies aujourd'hui visent principalement des technologies données et non des actions d'économies d'énergie. Une telle définition crée des effets d'aubaine pour des industriels, fournisseurs d'équipements, qui peuvent voir dans l'élaboration de la fiche un moyen d'évincer des concurrents, réduisant de fait le gisement accessible.

Sur le développement des politiques de contrôle

Le secteur de la rénovation énergétique est malheureusement le terrain de jeu privilégié d'acteurs peu scrupuleux voire frauduleux. La confiance des ménages ne cesse de décroître à mesure que les articles sur les fraudes ou la non-qualité des travaux se multiplient, qu'il s'agisse de l'« Isolgate »⁷, des fraudes liées à l'isolation des combles⁸ ou encore à l'isolation des murs par l'extérieur⁹.

L'UFE soutient la nécessité d'investir largement dans l'augmentation de la qualité des travaux de rénovation énergétique. La confiance des ménages est en effet un élément moteur important pour le déclenchement d'actions peu rentables d'un point de vue économique comme cela est souligné par de nombreux économistes¹⁰.

Dans le cadre du dispositif des CEE, la principale réponse apportée jusqu'à maintenant a été l'accroissement parfois démesuré de la responsabilité des demandeurs de CEE et notamment des fournisseurs obligés. L'UFE a souligné à plusieurs reprises que des fournisseurs d'électricité

⁷ Voir par exemple : <https://www.lesechos.fr/industrie-services/immobilier-btp/isolation-des-maisons-la-cour-de-cassation-revele-un-isolgate-1155733>

⁸ Voir par exemple : <https://www.lesechos.fr/industrie-services/immobilier-btp/les-arnaques-sur-lisolation-des-combles-a-un-euro-se-multiplient-1138201>

⁹ Voir par exemple : <https://www.batiactu.com/edito/fraudes-a-ite-anah-baisse-aides-avec-effet-immmediat-59945.php>

¹⁰ Cf. résultats de l'étude Cerna – Mines ParisTech et le récent article de Stefan Ambec et Claude Crampes sur l'[efficacité énergétique des bâtiments](#)



Union Française de l'Électricité

ne disposaient pas des compétences requises pour faire respecter les « règles de l'art » contrairement à des acteurs, tels que les délégataires ou les professionnels du bâtiment, dont le cœur de métier concerne les travaux d'économies d'énergie. Dans son bilan d'activité 2019, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes souligne que plus des deux tiers des entreprises en anomalie disposaient du label « Reconnu garant de l'environnement ». La DGCCRF précise également que les plaintes reçues concernent de plus en plus le dispositif des CEE¹¹. **L'UFE recommande donc qu'un plus grand nombre d'acteurs soit responsabilisé au sein du dispositif des CEE à commencer par les professionnels du bâtiment et les organismes qualificateurs.** Pour cela, il convient d'agir aussi bien avant la réalisation des travaux que sur leur contrôle ex post.

De manière préventive, **l'UFE propose de mettre en place des chartes à destination des professionnels du bâtiment pour la délivrance de primes dans le cadre d'opération coups de pouce.** En complément, **l'administration pourrait par exemple exiger que seules les entreprises dont le taux de personnel qualifié dépasse un certain seuil qu'il conviendrait de déterminer en amont de période puissent appuyer leur activité sur le dispositif des CEE.** Ainsi un seuil compris entre 30 % et 50 % permettrait de maximiser les chances que chaque équipe d'intervention comporte au moins une personne disposant des qualifications requises pour les travaux d'économies d'énergie. Enfin, **l'UFE suggère que les organismes de qualification soient également responsabilisés et puissent dénoncer les pratiques de certains acteurs ainsi que leur retirer les qualifications en en faisant la publicité.**

D'autre part, **afin de certifier l'authenticité des pièces recueillies et le respect des délais légaux prévus par le code du commerce, l'UFE recommande de mettre en place la dématérialisation des dossiers en y intégrant des outils de traçabilité numérique.** Au-delà de la simplification du traitement administratif des dossiers de demande de CEE et de son incidence sur les coûts administratifs liés à la gestion du dispositif, cela permettrait de prévenir la falsification de document. D'un point de vue opérationnelle, l'UFE propose que plusieurs chantiers soient lancés sur ce sujet. Ces chantiers pourraient inclure la numérisation des pièces administratives et le recours à un stockage dématérialisé des pièces afin de tendre vers un objectif « zéro papier » poursuivi par ailleurs par l'administration ou encore l'élaboration et le développement par la DGEC d'un outil permettant la pré-validation administrative des dossiers de CEE. L'accompagnement des entreprises dans cette démarche pourrait être porté par la création d'un nouveau programme. Enfin, l'UFE estime également nécessaire que la DGEC définisse rapidement une position sur la question de la signature électronique non qualifiée pour les devis et attestations sur l'honneur. En effet, les fiches ne prévoyant pas la visite d'un professionnel sur site ne peuvent actuellement pas être valorisées.

S'agissant des contrôles *ex ante* ou *ex post*, **l'UFE a recommandé à plusieurs reprises que soit mis en place un référentiel des contrôles.** Un tel référentiel, en complément de contrôles par des acteurs du bâtiment, garantirait, quelles que soient les raisons sous-jacentes à l'intervention de l'organisme tiers accrédités, de disposer de résultats de contrôles homogènes, non-contestables et assurerait également que ces contrôles soient réalisés de la manière la plus

¹¹ Voir en ce sens : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dgccrf/resultats-dgccrf-2019.pdf



Union Française de l'Électricité

efficente possible afin d'en alléger le coût¹². Ce référentiel aurait également vocation à traiter les situations dans lesquelles les rapports de contrôle sont non conclusifs (absence des occupants, impossibilité d'accéder aux travaux...). Cela limiterait également le risque afférent de non-attribution de CEE pour les fournisseurs obligés. Un recours massif aux contrôles *ex post*, voire allant jusqu'à 100 % des opérations comme cela est défendu par certains acteurs, ne permettrait pas, au-delà de la question de la faisabilité opérationnelle d'une telle mesure, d'accroître significativement la qualité des travaux. Cela aurait pour conséquence un engorgement des bureaux de contrôles et une augmentation des coûts qui y sont liés pénalisant *in fine* les consommateurs d'énergie. Il est en outre nécessaire que la durée d'un contrôle ne puisse pas excéder un délai maximal à déterminer en concertation avec les acteurs.

Enfin, **l'UFE se félicite de la proposition de la DGEC de mettre sur le site du MTES les sanctions prononcées avec la typologie des non-conformités.** L'UFE recommande d'aller plus loin et de mettre en place une politique de « *name and shame* » appliquée à tous les acteurs responsables des manquements. Aujourd'hui, seul le dernier détenteur ou les demandeurs de CEE dont les volumes sont annulés voient leur identité rendue publique. Il conviendrait que ce principe soit élargi à l'ensemble des intermédiaires mis en cause dans le dossier. **L'UFE recommande également que cette liste soit complétée par les entreprises actives dans la rénovation énergétique dont les fraudes relèvent de la compétence d'autres organismes publics tels que la DGCCRF ou encore l'URSSAF tout en précisant la date des manquements ou fraudes constatés.** Contrairement aux fournisseurs d'énergie qui sont légalement liés au dispositif des certificats d'économies d'énergie, ces acteurs, du bâtiment ou de l'intermédiation, retirent des bénéfices de ce dispositif¹³ sans pour autant de réelles contreparties à fournir si ce n'est la détention du label RGE qui peine à se réformer profondément. **L'UFE recommande donc que ces acteurs soient exclus du dispositif des CEE en cas de manquements graves et/ou répétés.**

Sur les programmes

Comme cela a été explicité *supra*, l'UFE est favorable à l'identification de thématiques claires sur lesquelles doivent porter les programmes (réduction des GES y compris déploiement de bornes de recharge, formation des professionnels du bâtiment, sensibilisation des consommateurs à la maîtrise et au pilotage de la demande). L'UFE ne juge pas nécessaire que l'ensemble des fiches programmes CEE soit annexé à un arrêté, le site du MTES permettant déjà d'avoir cette vision d'ensemble. **En revanche, l'UFE accueille favorablement la proposition de la DGEC d'élaborer un guide du porteur de programme.**

Il convient de rappeler que les programmes sont un canal d'approvisionnement CEE comme un autre et doivent être considérés comme tels par principe. En particulier, l'UFE rappelle l'esprit du dispositif, à savoir que les fournisseurs d'énergie sont obligés au sens du dispositif en raison de leur connaissance des consommateurs d'énergie. **L'UFE reste donc attentive à ce que les porteurs de programmes soient, par principe, les obligés du dispositif.** Certains programmes

¹² Pour de plus amples éléments voir : https://ufe-electricite.fr/IMG/pdf/20191115_-_position_ufe_application_lec_v2.pdf

¹³ Cela s'applique également à tous les dispositifs publics consistant à réduire le coût des travaux de rénovation.



Union Française de l'Électricité

peuvent être légitimement portés par des acteurs non obligés du dispositif en raison de leur ampleur (plusieurs dizaines de millions d'euros) ou de compétences particulières. Ces programmes doivent toutefois rester l'exception.

Pour les programmes portés ou co-portés par des obligés, ceux-ci doivent être soumis à concurrence, avec des règles claires, définies à l'avance et connues de tous. Dans ce cas, **l'UFE considère qu'il n'est pas opportun d'imposer des appels à financeur puisqu'un obligé qui a développé un projet de programme de qualité, avec ou sans partenaire technique, est légitime à le financer.**

Pour les autres programmes, il semble en revanche nécessaire qu'un appel à financeurs ait lieu, avec des critères clairs et transparents. Dans ce cas, il est souhaitable de maîtriser l'accès des obligés au financement des programmes. **L'UFE propose ainsi de limiter les volumes de CEE pouvant être obtenus par chaque obligé pour le financement de programmes portés par des acteurs non obligés (à hauteur de 40 % de l'obligation totale de l'obligé par exemple).**

De manière générale, l'UFE souligne la nécessité d'accroître la transparence dans la sélection des programmes par la DGEC via la communication de critères clairs explicités en amont de l'appel à programmes.

Enfin, **l'UFE appelle à ce que soient réalisées des audits réguliers sur l'état d'avancement des programmes afin d'en déterminer l'effectivité ou la performance et d'en tirer les conséquences sur le maintien ou non desdits programmes.**

Sur les délégataires

L'UFE est favorable au maintien des règles actuelles ainsi que la mise en place de garanties financières domiciliées en France. Cela contribuerait à accroître l'assurance de tous les acteurs du dispositif des CEE. Il convient également d'accroître la transparence concernant les délégataires. L'UFE soutient donc les propositions faites par l'administration dans son document de concertation. Enfin, l'UFE soutient également que les critères prévus à l'article L. 123-11-3 du code du commerce fasse partie intégrante des critères d'obtention du statut de délégataire à partir de la 5^e période.

D'autre part, **l'UFE recommande que l'administration prévoie des mesures et sanctions particulières pour ces acteurs, sanctions pouvant aller jusqu'au retrait de la délégation pour une durée finie dépendant de la gravité des manquements.**

Enfin, et de manière générale, l'UFE soutient que l'obligation portée par le délégataire ne puisse, en cas d'une défaillance de ce dernier, remonter aux délégants.

Sur les autres dispositions

Le délai de versement des primes fait déjà l'objet de nombreux engagements à travers la charte FAIRE ou celle portant sur le coup de pouce isolation. Toutefois, s'agissant de la transmission des incitations CEE, l'UFE tient à alerter sur le fait que le niveau des primes versées fait partie intégrante de la stratégie concurrentielle de chaque fournisseur obligé. La communication de ces informations pourrait faire peser un risque concurrentiel non justifié aux acteurs du dispositif. **Pour ces raisons, l'UFE n'est pas favorable à ces évolutions.**



Union Française de l'Électricité

Sur les délais de dépôt, la réduction du délai à 9 mois méconnaît l'hétérogénéité des fournisseurs obligés, qui sera en outre renforcée si les seuils-franchises sont abaissés. De même, cette réduction serait incompatible avec les délais de transmission de pièces justificatives notamment pour des opérations concernant certains bénéficiaires tels que les collectivités territoriales. Une telle réduction des délais ferait porter aux demandeurs un risque financier lié à la perte de dossiers CEE. Aussi, **l'UFE n'est donc pas favorable à cette réduction.**

Sur les volumes minima des demandes CEE (50 GWh_c), particulièrement dimensionnant pour les petits acteurs du dispositif tels que les entreprises locales de distribution d'électricité, l'UFE appelle à revoir ces volumes afin de les définir en fonction du volume de l'obligation des acteurs. A défaut, l'UFE est favorable à l'abaissement du seuil à 20 GWh_c et à l'augmentation du nombre de dérogations annuelles de dépôt de dossier pour les petits obligés.

Sur l'obligation de vigilance, l'UFE a rappelé ci-dessus les conditions de sa mise en œuvre. **L'UFE recommande ainsi que le PNCEE mette à disposition des signataires de la charte une liste actualisée des acteurs que le pôle ou tout autre service de l'Etat auraient pu identifier comme ayant connu des problèmes graves ou récurrents.**

Enfin, en 2021, le dispositif entrera dans sa quinzième année d'existence et aura contribué à la réalisation de plusieurs millions d'opérations d'économies d'énergie, pour presque autant de bénéficiaires. Avec l'accumulation du nombre d'opérations d'économies d'énergie, le risque de déposer des demandes de CEE pour des bénéficiaires ayant déjà eu recours au dispositif s'avère être de plus en plus important. Pour autant, l'identification de ces bénéficiaires peut être rendue plus complexe en raison de l'évolution de ces bénéficiaires. Cela est particulièrement vrai concernant les personnes morales comme les copropriétés qui peuvent avoir changé une ou plusieurs fois de syndic. D'autre part, dans certains cas, certains bénéficiaires sont dans l'incapacité de confirmer qu'aucune action d'efficacité énergétique n'a déjà été valorisée dans le dispositif CEE.

Pour autant, l'incapacité de confirmer la réalisation d'une opération aidée par le dispositif des CEE ou le dépassement de la durée de vie conventionnelle fait porter un risque fort (financier et juridique) sur le demandeur de bonne foi de CEE. Aucune solution n'a été trouvée à ce jour pour définir un mécanisme de vérification des opérations déjà réalisées : une validation de l'historique ne pourrait donc semble-t-il être donnée que par le PNCEE (seul à avoir la connaissance exhaustive de l'historique des délivrances). Il est important que les cas soient bien qualifiés pour éviter une potentielle augmentation des demandes à des fins de prospection commerciale, notamment de la part d'acteurs spécialisés dans les marchés diffus, risquant de surcharger le PNCEE.

Pour pallier ces situations, l'UFE propose d'ouvrir la possibilité aux demandeurs de formuler par écrit une demande d'antériorité CEE sur le site considéré, cosignée par le demandeur et le bénéficiaire, ceux-ci déclarant sur l'honneur ne pas être en connaissance d'opérations similaires déjà réalisées.



Union Française de l'Électricité

Commentaires de l'UFE sur la mobilisation des acteurs

Sur la formation, l'information et la mobilisation des acteurs

L'UFE est un acteur engagé du dispositif des CEE. Engagé pour FAIRE et membre du bureau du Plan bâtiment durable, l'UFE contribue à la connaissance et à l'amélioration du dispositif des CEE via la publication de notes sur le site de l'Observatoire de l'industrie électrique, d'études sur le secteur du bâtiment et de la rénovation énergétique ainsi que sur ses réseaux sociaux via par exemple la publication de contenu animé type gif.

L'UFE est également convaincue que les territoires ont un rôle croissant à jouer dans la mise en œuvre de la transition écologique et donc dans la promotion des actions d'économies d'énergie. L'UFE soutient la mise en place d'actions coordonnées, au niveau local, entre l'Ademe, les DREAL, l'ATEE et les fédérations d'obligés notamment. Il conviendrait de mettre en place des cycles d'informations auprès de décideurs locaux afin de faciliter leur appropriation d'outils tels que les CEE ou les CPE. **L'UFE tient à souligner qu'elle a d'ores et déjà élaboré des propositions d'accompagnement pour les acteurs locaux qui seront rendues publiques en septembre 2020.**

Sur la gouvernance

Dans le rapport sur l'évaluation du dispositif des certificats d'économies d'énergie par l'Ademe¹⁴, figuraient des propositions sur l'évolution de la gouvernance du dispositif. En particulier, les consultants commandités par l'Ademe proposaient notamment de dissocier au niveau du pilotage, un Comité de pilotage regroupant uniquement l'Etat, les obligés et les financeurs du dispositif. **Sans remettre en cause la tenue du comité de pilotage existant, l'UFE rappelle la nécessité de mettre en place un comité ad-hoc « fournisseurs d'énergie » afin de le recentrer autour des seuls fournisseurs obligés.** En effet, contrairement à un délégataire, l'implication dans le dispositif n'est pas une stratégie commerciale mais relève d'obligation légale et à une incidence directe, via le renchérissement des énergies, sur leur cœur de métier qui est la fourniture d'énergie ou de services énergétiques. Les fournisseurs obligés pour ces raisons ont un attachement particulier à faire du dispositif des CEE un dispositif non seulement efficace mais surtout efficient, là où certains acteurs pourraient avoir des intérêts financiers corrélés à l'inefficacité du dispositif et à l'inflation qui en découle.

L'UFE est également favorable à la mise en place d'un observatoire du dispositif des CEE qui permettrait de formaliser le partage d'information réalisé par la DGEC lors des Copil CEE ou dans la lettre d'information. Cet observatoire pourrait faire partie de l'observatoire de la rénovation énergétique sur les segments communs. **L'UFE recommande aussi que cet observatoire soit rendu publique ou, à tout le moins, accessibles par des tiers notamment les fédérations professionnelles ou des centres de recherche, sous couvert de respect de la confidentialité et après anonymisation des données, afin de développer des analyses ex post sur le dispositif et d'objectiver les débats autour du dispositif.**

¹⁴ Voir en ce sens <https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/rapport-synthetique-evaluation-cee-2020.pdf>



Union Française de l'Électricité

Enfin, l'UFE considère qu'il est primordial que l'ensemble des organismes au niveau local, tels que les Agences locales de l'énergie et du climat (ALEC), qui relaient les dispositifs publics aient une démarche cohérente, dans les faits, avec les objectifs de politiques énergétiques au premier rang desquels l'atteinte de la neutralité carbone. Leur implication dans la démarche FAIRE par exemple doit être fortement corrélée à une condition de neutralité supplantant les principes d'indépendance et d'autonomie qu'elles arborent. **Pour ces raisons, l'UFE recommande un renforcement de la gouvernance de ces entités par une entité nationale, par exemple l'Ademe sous couvert de l'attribution de moyens humains dédiés, concernant la mise en œuvre des politiques énergétiques.**