

Janvier 2026

Réponse de l'UFE à la consultation sur la Doctrine Programmes CEE P6

Points-clés

- L'UFE est fermement opposée à la transition vers un système d'appel d'offres, qui constitue une rupture profonde avec la doctrine actuelle et soulève plusieurs enjeux critiques, tant pour les porteurs de projets que pour les obligés financeurs ;
- Préalablement porté directement par l'État, le programme du leasing social de voitures électriques présente des spécificités qui ne devraient pas l'amener à être considéré comme les autres programmes existants ou à venir ;
- L'UFE recommande de revoir les critères de sélection des programmes afin d'assurer leur pleine compatibilité avec l'articulation entre programmes, d'une part, et opérations standardisées ou spécifiques, d'autre part, en prévoyant explicitement la génération indirecte d'économies d'énergie dans les critères ;
- L'UFE considère que seuls les obligés devraient pouvoir financer des programmes, et non les délégataires ;
- L'UFE considère que les CEE issus des programmes ne devraient pas pouvoir faire l'objet d'annulation et de sanction pécuniaire.

2. Sélection des thèmes et des contenus

L'UFE déplore la disparition de la mention du partage aux membres du COPIL CEE mais aussi publiquement via le site du MTE des thématiques d'intérêt en vue d'appels à programme pour la prochaine période des CEE. L'UFE recommande de communiquer également sur les critères spécifiques qui seraient un facteur de différenciation pour chaque thématique. Cela permettrait d'accroître la transparence dans l'attribution des programmes mais également de stimuler la concurrence entre porteurs de programme, source d'efficience. L'UFE propose également qu'un calendrier indicatif des appels à programme, contenant les thématiques envisagées, soit partagé avec les parties prenantes afin de préparer au mieux les nouveaux programmes. Enfin, afin de mieux prendre en compte les remontées de terrain, l'UFE considère qu'il pourrait être opportun d'associer l'ensemble des parties prenantes à la définition des thèmes et des contenus des programmes.

3. Sélection des programmes, porteurs et financeurs

3.1. Critères d'éligibilité des programmes

L'UFE a souligné à maintes reprises le rôle des programmes et notamment leur vocation à couvrir « les angles morts » du dispositif des CEE, c'est-à-dire à soutenir des actions qui permettent l'accompagnement des actions d'économies d'énergie sans pour autant être quantifiable. Tel est le cas par exemple des programmes FEEBAT, ADVENIR ou encore PROFEEL. Si ces programmes sont incontournables pour accompagner les actions d'économies d'énergie, leur impact en matière d'économies d'énergie est difficilement quantifiable. S'agissant du « délai raisonnable », ce critère reste relativement flou, notamment son application aux programmes visant l'accompagnement, par exemple des scolaires, dans l'acculturation aux économies d'énergie. Dans ces cas, les éventuelles économies d'énergie ne sauraient intervenir avant plusieurs années voire des décennies. Il en est de même concernant « le caractère direct des économies d'énergie », et les critères cumulatifs listés. Ces notions, source à interprétations, mériteraient d'être précisées afin de répondre pleinement au souci de transparence dans la sélection des programmes mis en avant dans la présente doctrine.

L'UFE recommande ainsi de revoir les critères de sélection des programmes afin d'assurer leur pleine compatibilité avec l'articulation entre programmes, d'une part, et opérations standardisées ou spécifiques, d'autre part, en prévoyant explicitement la génération indirecte d'économies d'énergie dans les critères. Dans cette inclusion pourraient également figurer les dépenses relatives au fonctionnement même du programme et aux études et éventuels audits nécessaires à sa mise en œuvre. Enfin, l'UFE rappelle que le ou les porteurs des programmes doivent également démontrer la compatibilité de ceux-ci avec l'article L. 221-7-1 du Code de l'énergie. L'UFE propose de faire figurer cette compatibilité parmi les critères de sélection des programmes.

3.2. Modalité de sélection des programmes et de leurs porteurs

L'UFE est favorable à l'utilisation des appels à programmes pour sélectionner ceux mis en œuvre lors de la 6^e période. Elle propose d'inscrire explicitement dans la doctrine que tous les porteurs de programme soient auditionnés par le jury dès lors que les candidatures respectent le cahier des charges. Ainsi, aucun programme ne saurait être écarté de la sélection lors de la phase de l'étude des dossiers pour une autre raison que le non-respect du cahier des charges ou l'incomplétude du dossier. Afin de garantir la plus grande transparence dans le processus de sélection des programmes, l'UFE recommande que tout refus lors de l'étude des dossiers ou à la suite de l'audition par un jury, fasse l'objet d'une réponse motivée par l'administration quant aux raisons de ce choix. La réponse doit ainsi comporter une évaluation claire et argumentée du programme au regard des critères explicités lors de l'appel à programmes. Enfin, il semble important que l'ensemble de la procédure d'appel à programmes, depuis le dépôt et l'analyse des candidatures jusqu'à la signature des conventions soit réalisée dans un délai assez court (pouvant par exemple être fixé à 12 mois maximum) afin de limiter le retard entre la publication des programmes et la production des CEE.

L'UFE demande à la DGEC de préciser les conditions et critères qui conduiraient à ne pas sélectionner un programme via un appel à programmes. A titre dérogatoire, l'UFE est favorable au maintien de certains programmes hors appel à programme et leur renforcement au cours de la 6^e période. Dans ce cas, l'UFE recommande de maintenir les financeurs actuels et d'ouvrir le surplus de l'enveloppe à d'éventuels nouveaux financeurs via un appel à financeurs rendu public.

L'UFE appelle à ce que la sélection des programmes lauréats soit également attentive aux candidatures contribuant à accroître la lutte contre la précarité énergétique. Des programmes visant cet objectif devraient délivrer des CEE « Précarité », et non pas seulement des CEE « Classique ».

3.3. Sélection des financeurs

Tout d'abord, l'UFE considère que seuls les obligés devraient pouvoir financer des programmes, et non les délégataires. L'accès au financement des programmes devrait être entendu comme un moyen pour les seuls obligés du dispositif de couvrir leurs obligations, en sus bien entendu de participer activement à la politique nationale d'efficacité énergétique. Le rôle des délégataires devrait structurellement être de générer des travaux reposant sur la mobilisation des fiches d'opérations standardisées ou spécifiques auprès des bénéficiaires.

Par souci de transparence, l'UFE recommande que tous les soumissionnaires de l'appel à financeurs reçoivent les résultats du processus de sélection ainsi que les critères ayant conduit à la sélection des financeurs. La communication du détail des notes de chaque candidat, sur le modèle des marchés publics, apporterait davantage de transparence au dispositif et aurait des vertus à long terme. Elle permettrait en effet d'améliorer les candidatures futures des candidats et d'éviter les comportements déviants constatés chez certains porteurs, consistant à demander des abondements au financement du programme.

L'UFE souligne que les porteurs de programmes sollicitent de plus en plus les obligés financeurs afin d'obtenir des informations économiques détaillées, de faciliter la mise en relation avec les bénéficiaires ou encore de leur transmettre des retours sur ces bénéficiaires. Cette évolution soulève des interrogations importantes en matière de conformité réglementaire, notamment au regard de la réglementation en matière de protection des données personnelles. L'UFE demande que soient définies par la DGEC des bonnes pratiques à suivre afin de répondre à ces demandes tout en respectant les obligations légales en matière de protection des données.

Enfin, dans le cas d'une prolongation ou de l'extension significative d'un programme, l'UFE recommande de maintenir les financeurs actuels proportionnellement à leur participation initiale et d'ouvrir le surplus de l'enveloppe à d'éventuels nouveaux financeurs via un appel à financeurs rendu public.

3.3.1. Modalités de calcul du plafond et de son atteinte

Préalablement porté directement par l'État, le programme du leasing social de voitures électriques présente des spécificités qui ne devraient pas l'amener à être considéré comme les autres programmes existants ou à venir. Comme en 2025, le prix et le choix des financeurs et des volumes qui leurs sont attribués devraient rester à la main du Gouvernement (tout en maintenant ce programme dans le calcul du plafond pour les CEE précarité). Plus largement, à toutes fins utiles, l'UFE souligne que le calcul du plafond en distinguant les CEE classique des CEE précarité ne sera pertinent qu'à la condition qu'une portion significative des programmes délivre des CEE précarité.

De plus, s'agissant de l'estimation de la consommation du plafond et de l'atteinte du niveau d'obligation, l'UFE tient à ce que l'administration précise que les appels à financeurs pourront également prévoir que les CEE délivrés au titre de la contribution à des programmes et transférés par l'obligés et/ou revendus depuis le début de la période seront comptabilisés.

3.3.2. Critères de classement ou d'éligibilité des financeurs

L'UFE est fermement opposée à la transition vers un système d'appel d'offres, qui constitue une rupture profonde avec la doctrine actuelle et soulève plusieurs enjeux critiques, tant pour les porteurs de projets que pour les obligés financeurs. Jusqu'alors, les porteurs proposent une enveloppe budgétaire avec un prix fixé par tranche, ce qui permet une certaine stabilité et prévisibilité. Cette logique disparaîtrait avec le format d'appel d'offres, les porteurs pouvant alors se retrouver avec des budgets supérieurs à l'enveloppe initialement prévue, en fonction des offres soumises. L'UFE alerte sur le fait que cette situation engendrerait des risques de gestion importants, avec des excédents ou des déficits budgétaires difficiles à anticiper ou à réguler. Le suivi financier

deviendrait également complexe, avec un risque de trop-perçu ou de déséquilibre entre les montants engagés et les financements réellement disponibles.

Par ailleurs, dans le cadre de la doctrine actuelle, les obligés bénéficient d'une certaine équité grâce à des CEE attractifs, favorisant la participation et le financement des programmes. Avec l'appel d'offres, il deviendrait quasiment impossible – ou très incertain – de prévoir un budget pour financer les programmes. La logique concurrentielle introduite par ce mécanisme risquerait de financiariser ce type de CEE, ce qui irait à l'encontre de la stabilité recherchée. Cette logique, comparable à une vente aux enchères, devrait rester cantonnée au marché secondaire et non s'imposer dans le financement des programmes.

Enfin, le passage à l'appel d'offres pourrait avoir des effets délétères. **La compétition entre financeurs pourrait se faire au détriment de la qualité des propositions opérationnelles, l'enjeu majeur étant de sélectionner les candidats financeurs ayant la valeur ajoutée technique et d'appui la plus forte pour un programme donné.** Dans un contexte où le prix du CEE s'effondrerait, l'attractivité des programmes risquerait de diminuer drastiquement. A termes, certains programmes pourraient se retrouver sans financeurs, entraînant une non-consommation de l'enveloppe globale et une perte d'efficacité pour la politique énergétique.

Par ailleurs, dans le cas d'un groupe dont plusieurs filiales disposent du statu d'obligé, l'UFE rappelle que chaque candidature doit être considérée à l'aune de sa qualité et de ses critères propres d'obligation et de financement sans prendre en considération les données au niveau du groupe : deux sociétés sœurs obligées au sein d'un groupe restent deux obligés devant atteindre leur obligation.

4. Fonctionnement général des programmes

Le volet budgétaire de la Doctrine Programmes ou du Guide des programmes doit être complétée, afin de préciser clairement que le porteur principal d'un programme doit garder sous sa responsabilité l'établissement des appels de fonds, et répartir ce dernier entre les différents porteurs associés. Cela permettrait de sécuriser les CEE pour le porteur et de limiter la charge administrative pour le financeur.

De plus, compte tenu du caractère sensible des règles relatives à la protection des données à caractère personnel, qui peut nécessiter des mesures obligatoires particulières par projet (réalisation par exemple d'une analyse d'impact relative à la protection des données), l'UFE préconise plutôt de faire figurer dans chaque appel à financeurs qui le nécessiterait la mention relative à la mise à disposition de la liste des bénéficiaires d'un programme, sortie de justifications et objet particuliers, comme l'exige la réglementation RGPD.

4.1. Lutte contre la fraude

L'UFE considère que les CEE issus des programmes ne devraient pas pouvoir faire l'objet d'annulation et de sanction pécuniaire. En effet, l'obligé CEE ne peut être tenu responsable s'agissant de schéma de versement d'aides ou la fourniture de services aux bénéficiaires qui dérogent aux règles de suivi et de contrôle propres au dispositif des CEE. Il est du ressort des évaluations périodiques et des audits des programmes de s'assurer de la bonne gestion par les porteurs de programmes, de l'adéquation entre les objectifs initiaux et la réalité des actions soutenues et de l'efficacité générale du programme. Les conclusions des évaluations et des audits doivent, si elles s'accompagnent de recommandations ou demandes de correctifs, être mises en œuvre par le porteur du programme.

De plus, l'UFE considère que le portage du coût du dispositif de contrôle interne mis en place par le porteur et des mesures de lutte contre la fraude mériterait d'être clarifié.

Plus généralement, la présente doctrine fixant des règles structurantes pour le dispositif des CEE, l'UFE

propose que celles-ci soient encadrées réglementairement pour leur conférer une portée juridique.

4.2. Évaluation des programmes et audit

L'UFE avait appelé à la réalisation d'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. **L'UFE s'interroge toutefois quant à l'évaluation de « l'efficacité d'ensemble du programme en matière d'économie d'énergie ».** En effet, comme cela a été souligné précédemment, les programmes visent à soutenir des actions dont les économies d'énergie sont difficilement quantifiables. Il conviendrait donc de préciser ce qui est entendu ici pour gagner en transparence et en cohérence avec la philosophie des programmes CEE. L'UFE recommande en outre d'indiquer dans la doctrine des programmes que les évaluations peuvent conduire à un arrêt du programme.

5. Bilan et organisation de fin de programmes

5.3. Sélection des financeurs

Dans l'esprit du dispositif, les programmes ont vocation à tester et éprouver des pistes novatrices, ou à accroître l'efficacité du dispositif existant. Une majorité de programme en cours sont des extensions de programmes existants. L'UFE recommande de préciser les modalités et conditions permettant le renouvellement des programmes dans la doctrine.

6. Recours à des prestataires par les porteurs de programmes

L'UFE propose de conserver, dans le respect de l'encadrement de la libre concurrence entre les acteurs (notamment par les articles 101 à 109 du Traité fondamental de l'Union européenne et le livre IV du Code du commerce), la possibilité pour le porteur de programme de recourir aux prestataires de son choix en spécifiant ce choix lors de la présentation du programme ou, le cas échéant, au comité de pilotage. Le porteur s'attachera dans ce cas à présenter les compétences du ou des prestataires et de leur capacité à faire.

7. Règles relatives aux possibilités de cumul des aides

L'UFE recommande que le risque de cumul des aides soit géré *ex-ante* lors de la sélection du programme par l'administration et *ex-post* par les bénéficiaires des aides. S'agissant du contrôle *ex-ante*, il convient que l'administration ne sélectionne pas plusieurs programmes soutenant les mêmes actions, matérielles ou immatérielles. Cela permettrait de fait de réduire les risques de cumul. S'agissant du contrôle *ex-post* et donc du risque de cumul avec d'autres types d'aides, l'UFE recommande que les potentiels bénéficiaires, y compris les collectivités, déclarent sur l'honneur ne pas avoir reçu d'aides incompatibles avec le soutien amené par le programme. Les porteurs auront ainsi la charge de préciser, avant la distribution des aides et sur la base des éléments publiés par l'administration, les cumuls incompatibles avec la doctrine des programmes.