



Concertation nationale sur l'énergie et le climat

CAHIER D'ACTEUR

N° 73



Etabli depuis 11 ans, le GPCEE, pour Groupement des Professionnels des Certificats d'Economie d'Énergie, est une association loi 1901 regroupant 17 délégataires CEE. Ces entreprises, qui disposent d'un agrément ministériel en vue d'opérer sur le marché des CEE, produisent environ un tiers des CEE chaque année.

Les délégataires contribuent ainsi à l'atteinte des objectifs d'économies d'énergie de la France, en finançant, pilotant et contrôlant des travaux d'efficacité énergétique sur l'ensemble du territoire, dans tous les secteurs d'activité.

Le GPCEE défend les intérêts de ses membres et vise à améliorer le dispositif des CEE, afin d'en faire un outil toujours plus efficient et plus juste au service de la maîtrise de la demande en énergie.

Le point de vue du GPCEE sur les documents de planification énergie climat soumis à la concertation

EN BREF

Avec près de 6 milliards d'euros par an de ressources non-budgétaires, les Certificats d'Économies d'Énergie (CEE) sont un instrument indispensable à la réussite de la Stratégie Française Énergie Climat et de la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie.

Cette consultation autour de la PPE 3 s'inscrit dans un cadre particulier : l'attente des textes-cadres de la 6^{ème} période des CEE (2026 – 2030). Dans un contexte d'une trop lente progression du rythme des rénovations dans le secteur résidentiel et tertiaire, l'affaissement du budget public consacré à Ma Prime Rénov' ou encore l'impact de la hausse des prix de l'énergie sur notre industrie, **les CEE ont et auront un rôle clef.**

Avec près de vingt ans d'existence, cet outil doit faire peau neuve pour aider la France à réduire sa consommation d'énergie, et de facto sa dépendance aux énergies fossiles. **Aucun scénario de mix énergétique n'est en effet crédible sans une réduction massive de nos consommations d'énergie finale.** Les CEE, dispositif sur lequel la France a acquis une compétence, une expertise et une avance certaine, doit être perçu comme un atout et développé en ce sens.

Nous appelons dans cette contribution à redonner au dispositif des CEE ses lettres de noblesse, son ambition, et ses moyens.

Contribution du GPCEE

Le contexte de la rénovation énergétique

Le dispositif des CEE est la réponse française à la Directive Européenne d'Efficacité Énergétique (DEE). Du fait de la révision à la hausse des objectifs de cette dernière, les CEE doivent s'accompagner d'une trajectoire similaire. La France s'est ainsi engagée à réduire sa consommation énergétique finale à environ **131,4 Mtep** d'ici 2030, conformément à la directive européenne révisée sur l'efficacité énergétique, qui impose une diminution d'au moins **11,7 %** par rapport au scénario de référence de 2020. Actuellement, la consommation énergétique finale du pays s'élève à environ **147 Mtep** (contre 153 en 2019), un progrès notable mais encore insuffisant pour atteindre les cibles, comme l'illustre la figure 8 de la PPE 3. Concernant la rénovation énergétique, en 2023, environ **700 000 logements** ont été rénovés, incluant des rénovations globales et par étapes. Parmi ces rénovations, seules environ **70 000** répondent à des standards de performance énergétique ambitieux, ce qui souligne la nécessité d'accélérer le rythme et la profondeur des logements rénovés. Par ailleurs, le secteur public doit rénover au moins **3 %** de ses bâtiments chaque année pour améliorer leur efficacité énergétique. L'industrie, le tertiaire, les transports ou l'agriculture sont également bénéficiaires.

Les politiques de soutien à l'efficacité énergétique souffrent d'un double mal : la baisse de la dynamique de rénovation d'une part, en grande partie liée aux changements réglementaires incessants de ces deux dernières années, et la baisse des financements d'autre part sur fond de contexte inflationniste.

Selon l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE), les besoins en financement pour atteindre les objectifs de rénovation énergétique en France sont estimés à **11 milliards d'euros supplémentaires par an d'ici 2030**. Ces montants permettraient d'accélérer la décarbonation des bâtiments, tant publics que privés, et d'améliorer l'efficacité énergétique globale, tout en contribuant aux engagements climatiques nationaux. Cependant, **cette ambition contraste fortement avec les perspectives budgétaires du Projet de Loi de Finances (PLF) 2025**, où les ressources allouées au dispositif MaPrimeRénov' (MPR), second outil de soutien à la rénovation, pourraient être revues à la

baisse. Les quelques 300 millions d'euros non consommés en 2023 ont conduit en effet à une réduction des engagements financiers, tandis que le nombre de rénovations enregistrées diminue significativement, avec seulement 160 000 dossiers déposés au premier semestre 2024, en recul de 44 % par rapport à 2023.

Alors que la facture énergétique des Français a augmenté de 50 % depuis la crise énergétique de 2022, cette perspective d'affaîsissement n'est guère souhaitable.

Au total, en 2024, on observerait un recul de 40 % du nombre total de rénovations aidées via le dispositif MaPrimeRénov' (MPR). Une baisse continue depuis 2021, où l'on a pu observer un pic de près de 700 000 travaux financés.

Evolution du budget de MPR

Année	Budget prévu (en milliards €)	Évolution sur 1 an
2023	4,3	
2024	3,3	-23 %
2025*	2,5	-30 %

* prévisionnel

La trajectoire nationale proposée par la France à la Commission Européenne aboutirait à une consommation d'énergie finale de 1 243,6 TWh en 2030, **impliquant 41 TWh d'économies par an en moyenne à compter de 2022**, à comparer aux 13 TWh par an en dynamique entre 2012 et 2019.

Dans cette optique, **les CEE jouent un rôle central**. Avec 4 à 6 milliards d'euros par an de financement, il est le premier levier de financement de l'efficacité énergétique. Bien que se concentrant aux 2/3 sur le secteur résidentiel, il joue également un rôle de soutien aux politiques de décarbonation industrielle, tertiaire et agricole.

En 2022, les CEE ont permis de financer 3,8 Mds€ dans le secteur résidentiel, d'après l'Inspection Générale des Finances et 1,6 Md€ d'aides à destination des entreprises, dont 890 M€ pour l'industrie. Ce dispositif serait, toujours d'après l'IGF, **3 fois plus efficient que MPR à l'euro investi**, avec ~5,1 kWh et ~1,5 kWh par euro dépensé et par an, respectivement, pour les CEE et MPR. **Il est également plus contrôlé, en raison d'une**

réglementation plus stricte. En 2023 plus de 100 000 contrôles sur site en application de la réglementation ont été réalisés par les producteurs de CEE, auxquels s'ajoutent ceux commandés par le PNCEE, en croissance. D'après une récente enquête menée par la DGEC, la note de satisfaction attribuée au dispositif par les bénéficiaires s'élevait à 8,8 / 10.

A titre d'exemples, dans le résidentiel, plusieurs millions d'opérations ont été financés en partie grâce en partie aux CEE. Par exemple, on estime qu'environ 1 million de chaudières individuelles ont été remplacées, et 45 millions de m² d'isolants ont été posés (incluant les combles, toitures et murs).

La question centrale de l'objectif P6

La P5 des CEE (2022 – 2025) se base sur un rythme annuel moyen d'obligation de **775 TWhc par an**, soit 3 100 TWhc sur l'ensemble de la période. Cet objectif, initialement fixé à 625 TWhc, avait été réhaussé en début de période pour endiguer la chute vertigineuse du prix du CEE du fait d'un volume important de CEE non pris en compte dans la définition du bon niveau de l'obligation P5. Il avait provoqué dans sa chute un net affaiblissement de la filière de la rénovation.

Les documents de consultation, notamment celui soumis par la DGEC, **mentionnaient jusqu'ici un objectif prévisionnel situé entre 1 250 TWhc annuel (+60%) et 2 500 TWhc (+ 222%).**

Si l'histoire du dispositif est jalonnée de marches hautes, accompagnant la montée en puissance des politiques de maîtrise de la demande en énergie, cette fourchette semble particulièrement ambitieuse au regard du rythme actuel et des risques de fraude. C'est pourquoi **le GPCEE a historiquement pris position en faveur du seuil permettant d'atteindre a minima les objectifs de la DEE.**

Néanmoins, **nous constatons avec étonnement la baisse significative des objectifs proposés dans la PPE 3 sur sa tranche basse, à savoir 825 TWhc minimum**, et ce sans argumentation préalable. Cela équivaudrait à une quasi-stagnation de l'objectif CEE, en décalage avec les ambitions par l'Etat en matière de réduction de la consommation d'énergie finale.

Deux études récentes sont en effet venues confirmer un potentiel de gisements conséquent : celle de Columbus Consulting d'une part, avec 8 062 TWhc de gisements techniques identifiés en énergie finale de la

situation de référence (EFS) ; mais également celle de notre groupement, qui a mis en lumière près de 946 TWhc de nouveaux gisements techniques en EFI, et 432 TWhc en EFS, **encore non-couverts par le dispositif.** Ces chiffres sont à comparer aux 6 250 TWhc d'objectif pour la P6 minimum recommandés par l'ADEME dans sa dernière étude de gisements.

La fixation de l'objectif doit bien sûr tenir compte de **l'accessibilité économique** de ces gisements, qui dépend quant à elle de :

- La création et publication de FOST présentant un taux de couverture ni trop faible, pour être suffisamment incitatif, ni trop élevé pour limiter les effets d'aubaine et les risques de fraude.
- Un cours du CEE sur le marché secondaire strictement supérieur de 1€ à minima par rapport au primaire pour pouvoir insuffler une dynamique de rénovation (incitation plus élevée pour les ménages), sans pour autant représenter une charge trop élevée sur la facture d'énergie (*cf infra*)
- Du cumul avec les autres aides à l'efficacité énergétique (MPR, fond chaleur, ...)

L'impact du CEE sur les prix de l'énergie

La rentrée 2024 a été le théâtre de propos volontairement alarmistes concernant l'impact du dispositif sur la facture des ménages. La Cour des Comptes pointe elle aussi dans son récent rapport le coût croissant du dispositif, qui **représente aujourd'hui un coût annuel moyen de 164 € pour les ménages soit 4,32% des dépenses annuelles moyennes**, lesquelles s'élevaient en 2023 à 3 796 €. Ce coût n'est cependant pas comparable à une taxe payée à fond perdu, à l'instar de la TVA ou encore de la TICPE.

Outre l'absolue nécessité de dégager des financements supplémentaires évoqués ci-dessus, il est nécessaire de revenir sur les liens entre obligation CEE, prix du CEE et hausse de la brique CEE dans la facture d'énergie. Si l'on décompose le poids des CEE dans la structure tarifaire des principales énergies, l'on obtient la pondération suivante :

- 2,65 % du coût HT du TRVe bleu et 1,8 % du coût HT du TRVe non *résidentiel*, sans compter que cette part des CEE diminue dans le coût TTC après application des différentes taxes et prélèvements (TVA, TICFE et CTA). Cette proportion déjà réduite est vouée à s'amenuiser plus encore au regard de la trajectoire d'évolution envisagée de la TICFE -

jusqu'à 50€/MWh pour les ménages - dans le PLF2025.

- 5,2 % du coût TTC du prix de référence du gaz naturel ;
- 4,9 % du coût TTC du gazole et 4,54 % du coût TTC du SP 95.

Contrairement à une idée reçue, il convient de noter que **le coût moyen du CEE n'est pas directement corrélé au volume d'obligation**, ce qu'illustre bien le tableau ci-après.

Comparaison du niveau d'obligation et l'impact sur le prix du CEE

	1 ^{re} période	2 ^e période	3 ^e période	4 ^e période	5 ^e période
Coût moyen en € par MWhc (HT)	3,9 €	4 €	4 € - 5 €	7,4 €	7,4 €
Volume d'obligation	54 TWhc	447 TWhc	850 TWhc	2 133 TWhc	3 100 TWhc
Pourcentage de hausse du coût vs. obligation CEE	-	+ 2,56 % vs +7,28%	+ 12,5% vs + 90,16%	+ 64,44% vs + 150%	0% vs +45%

x 1,9 (€) vs.
x 57 (TWhc)

Il convient par ailleurs de souligner l'effet redistributif net, en rapportant la contribution payée annuellement par les ménages à la prime perçue dès lors que des actions d'efficacité énergétique sont engagées. Cet effet provient d'une part de la mécanique des Coup de Pouce, mais aussi de l'existence d'une obligation « précarité » parallèle à l'obligation dite « classique ». Prenons l'exemple du Coup de pouce chauffage avec remplacement d'un ancien équipement de chauffage par une pompe à chaleur. **Avec ce seul geste, les ménages perçoivent une prime de 2500 €, correspondant à environ 16 ans de contribution de CEE.** Si le ménage se situe dans la tranche des revenus modestes, la prime est alors de 4000 €, soit environ 24 ans de contribution CEE. Le CEE ne saurait être présenté uniquement comme un coût.

Plus largement, et alors que **le CEE est la seule brique de la facture à contribuer directement à la diminution de leur consommation d'énergie**, il est utile de mettre en perspective le coût limité du dispositif - évalué par la Cour entre 4 et 6 milliards €/an pour 2022 et 2023 – au regard de l'ampleur du coût du solde énergétique, qui s'élève pour ces mêmes années à respectivement

115 et 75 milliards €/an.

En d'autres termes, **une réhausse du volume d'obligation - même importante - n'est pas intrinsèquement porteuse d'une envolée du cours** du CEE dès lors que des gisements correspondants (i.e. non valorisés ou ne faisant pas jusqu'alors l'objet de fiches d'opérations standardisées) sont rendus accessibles.

Les propositions du groupement

Le Groupement, en l'attente des textes définissant le cadre de la 6^{ème} période des CEE qui s'ouvrira au 1^{er} janvier 2026, formule une série de propositions visant tout à la fois à réformer, sécuriser et simplifier le dispositif des CEE.

Le GPCEE s'oppose aux propositions visant à transformer le dispositif CEE et sa logique de marché en une taxe ou un fonds. Cela reviendrait à abandonner l'obligation de résultat inhérente au dispositif (les obligés doivent inciter, faire réaliser et contrôler des travaux d'économies d'énergie), et affaiblirait considérablement la dynamique de la rénovation énergétique. Dans la lignée du dernier rapport de la Cour des Comptes, il propose une réforme du mécanisme, concentré sur les points suivants :

1. **Fixer un volume d'obligation en adéquation avec les objectifs de la DEE**, afin d'accélérer la dynamique des travaux d'efficacité énergétique. En parallèle, il convient de revoir le rythme de sortie de nouveaux gisements et de forger une doctrine sur le taux de couverture optimal des fiches, et respecter ainsi un délai minimum de "mise en marché". Le GPCEE appelle également à limiter significativement le recours aux Coups de pouce, bonifications et programmes.
2. **Créer un statut unique de producteur de CEE** : dans une optique de qualité et de lutte contre la fraude, il faut faire émerger un statut de producteur de CEE avec un socle d'exigences minimales applicables à tous, dont la détention de l'ISO 9001 doit être la pierre angulaire. Cela reviendrait à un mécanisme d'agrément nécessaire basé sur la robustesse organisationnelle et financière de l'organisation. Le producteur deviendrait responsable de facto de la qualité des opérations financées, et serait soumis à une

autorisation à opérer sur le marché, potentiellement révocable par les pouvoirs publics.

3. **Remettre à plat la procédure de contrôle et de sanction** pour des plus grandes prévisibilité et prévention. A titre d'exemples, l'Etat pourrait étendre les informations publiables en cas de sanction et les assortir d'une motivation succincte. Une autre mesure efficace consisterait à imposer la déclaration des opérations à l'engagement des travaux. Il deviendrait dès lors impossible de déposer les opérations non déclarées dans le délai imparti. Le GPCEE invite également à revoir sensiblement la politique de contrôle en proportionnant la répartition entre les contrôles par contact et sur site aux GWhc générés et permettre le recours au Contrôle visuel à distance (CVAD) à l'initiative du demandeur. Enfin, renforcer par ailleurs les contrôles des organismes d'inspection accrédités, en menant des audits annuels tous les 12 mois plutôt que tous les 15 mois, serait des plus pertinents.

4. **Dématérialiser l'ensemble de la chaîne de production du CEE** en officialisant notamment le recours à la signature électronique. Cette digitalisation permettra par ailleurs de libérer l'instruction des fiches de petits volumes dont le gisement est important mais le coût de traitement disproportionné au regard de la prime versée.

5. **Permettre un recours plus important aux opérations spécifiques dans l'industrie, le tertiaire et le transport.** Pour cela, le GPCEE invite à desserrer les contraintes sur ce modèle particulier au sein des CEE. Les pistes proposées par le Groupement incluent une révision de la méthodologie relative au calcul du TRB et une réduction de la durée de ce dernier de 3 à 2 ans. Il serait également plus pertinent et efficient, tant pour le PNCEE que pour les porteurs de projets, qu'une pré-instruction associant le PNCEE et l'Ademe soit établie, la majorité des projets d'opérations spécifiques bénéficient d'un soutien de l'Ademe (Fonds chaleur, appel à projet « décarbonation », etc.)

6. Enfin, et plus globalement, **le GPCEE appelle à renforcer les moyens du PNCEE** dédiés à l'instruction des dossiers spécifiques et au dispositif des CEE. Deux récents rapports pointent les difficultés de pilotage induites par le sous-dimensionnement chronique des effectifs du PNCEE, celui-ci ne disposant que de 24,5 ETP, réduits dans les faits et compte tenu des

mouvements de personnels à une vingtaine d'ETP annuel. Le renforcement des contrôles et l'ampleur qu'est appelée à prendre le dispositif dans le cadre de la nouvelle directive communautaire relative à l'efficacité énergétique, avec une réévaluation de 20 à 30% de la réduction de consommation finale d'énergie à horizon 2030, nécessitent un renforcement urgent des effectifs du PNCEE.

Conclusion

La nécessaire accélération de la dynamique française en matière d'efficacité énergétique demande une vision claire et des outils stables dans le temps.

Après près de vingt ans d'utilisation croissante, les CEE sont devenus un instrument précieux, vital à toute la filière de la rénovation énergétique. Les critiques – nécessaires – dont il fait preuve ces derniers mois ne doivent pas entamer la confiance que les pouvoirs publics lui portent. Au contraire, la prochaine PPE doit être l'occasion de donner un nouveau souffle à ce dispositif extra-budgétaire, aujourd'hui le seul à être à la hauteur des ambitions de la France en matière de baisse de la consommation d'énergie finale.