Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie

13 décembre 2013

Dispositif des certificats d'économies d'énergie
Mise en œuvre de la troisième période (2015-2017)

Suite à la concertation menée auprès de l'ensemble des parties prenantes depuis mi 2012 et au rapport d'évaluation de la Cour des Comptes mis en ligne le 16 octobre 2013[1], le Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a décidé la mise en œuvre d'une troisième période d'obligations d'économies d'énergie du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2017. Cette poursuite du dispositif existant des certificats d'énergie vise à :

1. **Proposer un objectif cohérent avec notre ambition nationale et européenne**. La France a notamment comme objectif indicatif d'amener sa consommation d'énergie finale à 131,4 Mtep (ou 236,3 Mtep d'énergie primaire)[2] ; les fiches servant aux calculs des économies d'énergie seront révisées en cohérence avec les règles fixées par la directive européenne du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique.

2. **Simplifier le dispositif**, en instituant notamment la standardisation des documents et un processus déclaratif des demandes de certificats d'économies d'énergie, couplé à un contrôle a posteriori.

3. **Accroître la transparence du dispositif**, en particulier grâce à une gouvernance renforcée par la création d'un comité de pilotage chargé d'assurer un dialogue institutionnalisé pendant le fonctionnement courant.

4. **Favoriser les actions complémentaires nécessaires à la montée en puissance des actions de rénovation énergétique**, en nombre et en qualité. Des programmes

1 http://www.ccomptes.fr/content/download/61712/1513684/version/3/file/rapport_certificats_economie_energie.pdf

2 http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/0458_EE.pdf

spécifiques seront dédiés au financement de passeports de la rénovation énergétique et à l'alimentation du fonds de garantie annoncés par le Président de la République à la Conférence environnementale 2013. L'éco-conditionnalité sera instaurée comme pour les autres dispositifs publics de soutien à la rénovation énergétique. Elle sera permise par la poursuite du financement des programmes de formation destinés aux professionnels du bâtiment.

Pour atteindre ces quatre objectifs, le dispositif des certificats d'économies d'énergie connaîtra dix évolutions en troisième période :

Evolution 1 : un objectif fixé à 660 TWhcumac pour la période 2015-2017.....3

Evolution 2 : la révision des fiches d'opérations standardisées, avec la mise en place d'une référence « marché » et non plus « parc » pour les équipements liés aux bâtiments.....3

Evolution 3 : un même mode de répartition des obligations entre obligés.....4

Evolution 4 : une réduction du nombre d'obligés fioul 5

Evolution 5 : une évolution des conditions de dépôts des dossiers.....5

Evolution 6 : un renforcement de la standardisation des demandes de certificats.....5

Evolution 7 : la mise en place d'un système déclaratif, avec à terme la certification par un tiers 6

Evolution 8 : la création d'un comité de pilotage.....7

Evolution 9 : des programmes de bonification des actions de lutte contre la précarité énergétique valorisés dans des conditions proches du prix d'échange des certificats.....8

Evolution 10 : des programmes d'accompagnement valorisés dans des conditions proches du prix d'échange des certificats, et limités à 100 TWhcumac sur la période.....8

Sur la base d'une hypothèse d'un coût du certificat d'économies d'énergie sensiblement identique à celui constaté en deuxième période, l'augmentation de l'objectif entre la deuxième et la troisième période conduirait à une augmentation des prix de l'énergie de moins de 0,3 % sur les trois ans, variant entre 0,1 et 0,4 % selon les énergies.

Avec un prix moyen de l'énergie de 12,6 c€/kWh, ce sont ainsi près de 1,8 milliards d'euros par an qui seront économisés sur les factures énergétiques des Français, soit 34 milliards d'euros d'économies sur la durée de vie des équipements installées (25 milliards d'euros économisés si on prend en compte un taux d'actualisation de 4 %).

Proposer un objectif cohérent avec notre ambition nationale et européenne

Evolution 1 : un objectif fixé à 660 TWh_{cumac} pour la période 2015-2017

L'objectif de 660 TWh_{cumac} a été fixé en cohérence avec l'obligation, fixée par l'article 7 de la directive européenne du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, de réaliser chaque année des économies d'énergie équivalentes à 1,5 % des volumes d'énergie vendus sur la période 2010-2012, soit 12,7 TWh.

La France a choisi d'utiliser les flexibilités prévues par la directive en considérant le périmètre des ventes d'énergie hors transports, en excluant les sites industriels déjà soumis au système européen d'échange de quotas et en tenant compte des actions précoces réalisées depuis 2009 en faveur des économies d'énergie.

Pour en savoir plus, voir annexe 1.

Evolution 2 : la révision des fiches d'opérations standardisées, avec la mise en place d'une référence « marché » et non plus « parc » pour les équipements liés aux bâtiments

La définition d'un périmètre d'opérations éligibles au dispositif vise à valoriser les économies d'énergie additionnelles par rapport à une performance énergétique moyenne. Le marché ayant fortement évolué depuis la rédaction de certaines fiches, il est nécessaire de les réviser en prenant en compte les données les plus à jour.

La mise en place de la référence « marché » pour les équipements liés aux bâtiments, notamment les équipements de chauffage, permettra en outre de se mettre en conformité avec les exigences de la directive européenne relative à l'efficacité énergétique (annexe V. 2.a.ii[3]) qui impose au dispositif d'être additionnel à la réglementation existante.

Cette révision sera également l'occasion d'aligner les exigences des fiches sur celles du CIDD et de l'éco-PTZ, comme le recommandait la Cour des Comptes dans son rapport d'évaluation des certificats d'économie d'énergie. Au-delà de l'alignement des critères de performance énergétique, qui est déjà quasiment la règle, cela se traduira par la suppression des exigences sur la certification des produits (ACERMI, ACOTHERM, NF PAC, etc.) et par la généralisation de

3 « *Seules peuvent être pris en compte les niveaux […] dépassant les exigences de l'Union concernant le retrait du marché de certains produits liés à l'énergie suite à ? la mise en œuvre des mesures d'exécution adoptées en vertu de la directive 2009/125/CE* ». La liste complète des règlements éco-conception est disponible sur : http://ec.europa.eu/energy/efficiency/ecodesign/doc/overview_legislation_eco-design.pdf

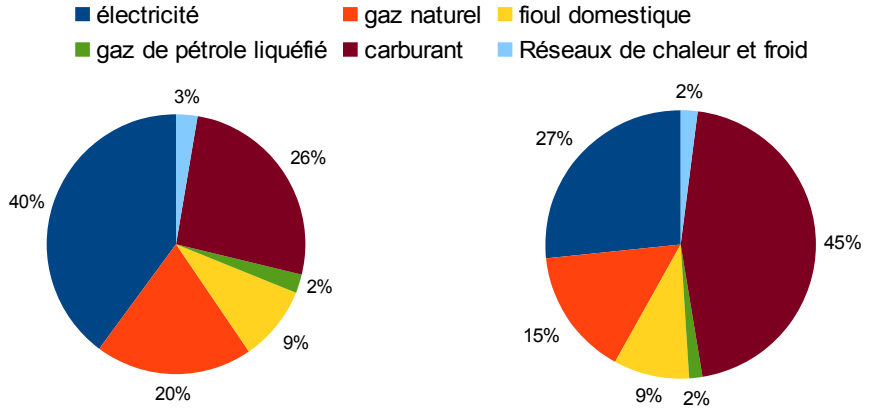
l'exigence RGE (Reconnu Garant de l'Environnement) pour les professionnels réalisant les travaux, afin d'attester de leur qualification.

Evolution 3 : un même mode de répartition des obligations entre obligés

En deuxième période, les personnes morales mettant à la consommation des carburants automobiles avaient bénéficié d'une obligation relative plus faible, en tant que nouveaux entrants dans le dispositif. Aujourd'hui, ces obligés se sont complètement approprié le dispositif et ont mis en place des actions qui leur permettent de produire des certificats d'économies d'énergie à un rythme soutenu.

En troisième période, la clé de répartition des obligations individuelles d'économies d'énergie sera donc la même pour tous (75 % basés sur les prix TTC, et 25 % basés sur les volumes en kWh), ce qui donne, sur la base des dernières données disponibles :

Répartition actuelle (à gauche) et à venir (à droite) de l'obligation CEE



Simplifier

Evolution 4 : une réduction du nombre d'obligés fioul

Au regard des difficultés de nombreux vendeurs de fioul domestique à remplir leur obligation en deuxième période et dans la perspective de réduire le nombre d'interlocuteurs du pôle national des certificats d'économies d'énergie, l'obligation fioul en troisième période ne portera plus sur les distributeurs individuels. La concentration des obligations de la filière fioul se fera soit au niveau des personnes morales qui mettent le fioul à la consommation (à l'instar de l'obligation pour les carburants automobiles), soit au niveau d'un comité professionnel unique créé spécialement.

Des solutions permettant de reconnaître une place en troisième période aux entreprises ayant joué le rôle de structures collectives en deuxième période sont actuellement à l'étude.

Evolution 5 : une évolution des conditions de dépôts des dossiers

Les dossiers de demande de certificats d'économie d'énergie ne peuvent être déposés que si le volume demandé est supérieur au seuil fixé réglementairement à 20GWh. L'unique dérogation annuelle au pour déposer un dossier d'un volume inférieur sera maintenue mais une évolution du seuil existant est envisagée. Ce seuil, actuellement fixé à 20 GWh_{cumac}, serait ainsi porté à 100 GWh_{cumac}. L'impact sera faible pour les petits acteurs[4], qui passent déjà dans une très large majorité par la dérogation annuelle, alors que la mesure améliorera l'efficacité administrative des dépôts des demandeurs de taille plus importante.

Par ailleurs, les regroupements de dossiers pourraient inclure un dossier supérieur au seuil, ce qui n'est pas possible aujourd'hui, afin de faciliter la gestion des dossiers par les éligibles.

Evolution 6 : un renforcement de la standardisation des demandes de certificats

La standardisation des documents utilisés est nécessaire pour la mise en place d'un système déclaratif solide respectant l'égalité de traitement des acteurs. La standardisation des pièces

4 Sur l'ensemble des 448 éligibles ayant effectué des demandes de CEE courant 2013, seuls 43 d'entre eux auraient été impactés par un seuil de 100 GWhcumac.

justificatives permet en effet :

- la suppression de l'incertitude des acteurs quant à la validité des pièces justificatives qu'ils utilisent ;
- d'améliorer la qualité des demandes des acteurs, et donc de leur éviter une mise en conformité a posteriori d'une opération d'économies d'énergie (par exemple suite à l'utilisation d'une attestation sur l'honneur incomplète ou erronée, ...) ;
- d'économiser les ressources actuellement dépensées par chacun des acteurs pour créer puis mettre à jour ses propres documents, et par l'administration pour valider l'ensemble de ces modèles ;
- une meilleure information des bénéficiaires et des professionnels sur le dispositif, et donc une réduction du risque de double-compte des certificats.

Evolution 7 : la mise en place d'un système déclaratif, avec à terme la certification par un tiers

La mise en place d'un système déclaratif pour les opérations relevant de fiches d'opérations standardisées permet :

- une réduction importante des délais de traitement ;
- une réduction des coûts administratifs des demandeurs ;
- une uniformisation du contrôle réalisé par l'administration sur les acteurs du dispositif, et donc une meilleure égalité de traitement.

Le système déclaratif vient donc remplacer les plans d'actions d'économie d'énergie actuels, en appliquant à l'ensemble du dispositif le principe des plans d'actions. En contrepartie, l'ensemble des acteurs devront faire évoluer leurs processus et leurs documents avant l'entrée en vigueur du système déclaratif. Par ailleurs, une évolution de la pratique de certaines opérations d'économies d'énergie pourra être nécessaire pour qu'elles continuent à s'inscrire dans le cadre réglementaire standardisé, en comparaison avec le « sur-mesure » qui caractérise le dispositif actuel.

Le contrôle du dispositif se fera par des contrôles a posteriori sur un échantillon de dossiers qui permettraient de sanctionner les dérives éventuelles, et la mise en place à terme d'une certification obligatoire des demandeurs ou de leur mandataire, via un organisme certificateur accrédité et/ou agréé par l'administration.

Pour en savoir plus, voir annexe 2.

Accroître la transparence

Evolution 8 : la création d'un comité de pilotage

Afin d'assurer une fonction de dialogue institutionnalisé autour du dispositif pendant le fonctionnement courant des périodes, le « GT procédures » actuellement animé par l'ATEE sera remplacé par un comité de pilotage, présidé par la DGEC et composé notamment de l'ADEME, des représentants des obligés, des collectivités territoriales, des bailleurs sociaux, des ONG environnementales et des associations de consommateurs. Ce comité assurera le suivi du dispositif, et discutera des évolutions nécessaires.

Les modalités de fonctionnement de ce comité seront précisées après discussion avec les parties prenantes.

Favoriser les actions complémentaires

Evolution 9 : des programmes de bonification des actions de lutte contre la précarité énergétique valorisés dans des conditions proches du prix d'échange des certificats

Pour rendre les programmes de lutte contre la précarité énergétique attractifs pour les obligés, le volume de certificats d'économies d'énergie attribué pour chaque opération soutenue par ces programmes est bonifié dans des conditions fixées par fiche : les obligés perçoivent la bonification au moment du versement des fonds au programme, puis le volume de certificats de droit commun à la suite de la réalisation des travaux.

En troisième période, le niveau de bonification sera fixé de sorte que la valorisation globale des opérations réalisées (bonification + travaux) ressorte à un niveau proche du prix d'échange des certificats.

Evolution 10 : des programmes d'accompagnement valorisés dans des conditions proches du prix d'échange des certificats, et limités à 100 TWh_{cumac} sur la période

Les « passeports rénovation » et le fonds de garantie pour la rénovation énergétique, deux nouvelles mesures annoncées lors de la Conférence environnementale 2013, seront soutenus dans le cadre de programmes d'accompagnement.

Par ailleurs, les programmes d'accompagnement existants seront étendus au thème de la mobilité durable.

En troisième période, la contribution financière à un programme d'accompagnement sera valorisée à un niveau proche du prix d'échange des certificats, et le volume maximal de certificats délivrés dans le cadre des programmes d'accompagnement sera fixé à 100 TWh_{cumac}, soit 15 % de l'obligation nationale.

Annexe 1 : objectif d'économies d'énergie au titre de l'article 7 de la directive européenne 2012/27/UE

Les économies d'énergie à réaliser pour atteindre nos objectifs européens de 1,5 % d'économies d'énergies chaque année de 2014 à 2020 (article 7 de la directive 2012/27/UE) sont calculées sur la moyenne d'énergie vendue entre 2010 et 2012. Afin d'obtenir les ventes d'énergie, l'autoproduction d'électricité et d'énergies renouvelables thermiques ont été déduits de la consommation finale énergétique non corrigées du climat.

En Mtep	**2010**	**2011**	**2012**
Consommation finale énergétique (CVC) : total hors soutes (source bilan de l'énergie 2012)	154,90	155,24	154,39
Consommation des Transports (CVC) : total hors soutes (source bilan de l'énergie 2012)	49,4033	49,5588	49,1771
Corrections climatiques (Mtep) : total toutes énergies (source bilan de l'énergie 2012)	-4,51778	6,56606	0,92317
Estimation de la consommation réelle d'énergie dont autoconsommation	**100,97**	**112,25**	**106,14**
Autoproduction électricité (source enquête production, sauf 2012 estimation)	0,93566	0,77399	0,76133
Autoproduction ENR thermiques	9,08156	7,64893	8,97708
Consommation réelle d'énergie finale moins autoconsommation	**90,96**	**103,82**	**96,40**
Moyenne 2010-2012		**97,06**	

En excluant les consommations d'énergie du secteur ETS de cette assiette et en valorisant une partie des opérations déjà réalisées dans le cadre de la deuxième période des certificats d'économies d'énergie[5] dans la limite des 25 % de flexibilités, l'objectif annuel d'économies d'énergie de la France au titre de l'article 7 de la directive européenne est ainsi de 1,092 Mtep, soit 12,7 TWh d'énergie finale.

Cet objectif sera atteint grâce au dispositif des CEE et aux mesures complémentaires notifiées à la Commission européenne le 5 décembre 2013.

Concernant la contribution spécifique du dispositif français des certificats d'économies d'énergie, il est important de noter qu'il soutient un ensemble de mesures qui ne peuvent pas toutes être comptabilisées au titre de la directive européenne :

- Les certificats délivrés dans le cadre de programme de formation, d'information et d'innovation ainsi que les bonus mis en place pour la lutte contre la précarité énergétique, les rénovations globales ou encore les DOM ne peuvent pas être comptabilisés.

- Les opérations d'énergies renouvelables thermiques, de transport et de distribution d'énergie, notamment pour les chaudières biomasse et les appareils indépendants au bois ainsi que celles sur les réseaux de chaleur.

Aussi, l'obligation de la troisième période tient compte de la part de ces opérations. Avec une obligation nationale de 115 TWh_{cumac} en 2014 puis de 220 TWh_{cumac} par an à partir de 2015, l'objectif du dispositif des certificats d'économies d'énergie comptabilisable au titre de l'article 7 de la directive relative à l'efficacité énergétique est de 97 TWh_{cumac} en 2014, et de 171 TWh_{cumac} à partir de 2015.

Cet objectif prend en compte l'augmentation régulière constatée de la durée de vie moyenne des opérations avec une durée de vie moyenne pour la période 2014-2020 prise égale à 14 ans. Elle est de 13,4 ans pour les opérations de la deuxième période contre 12,8 ans pour les opérations de la première période et de la période transitoire.

5 Avec un objectif de 345 TWh_{cumac}, la deuxième période a permis de réaliser des économies annuelles de 8,5 TWh depuis 2011.

Annexe 2 : Demandes de certificats

La **mise en place d'un système déclaratif**, pour les opérations relevant d'une fiche d'opération standardisée, a pour objectif l'amélioration de la qualité des demandes, la réduction de l'incertitude des demandeurs sur la conformité de leur action, et l'assurance d'un traitement rapide des demandes par l'administration, tout en conservant un contrôle suffisant des demandes de CEE pour garantir l'efficacité du dispositif.

Le système déclaratif est fondé sur quatre piliers :

1. **un cadre réglementaire** précis, listant de façon exhaustive les pièces justificatives acceptées, qui font l'objet d'une standardisation quant à leur contenu ;
2. la délivrance des CEE par l'administration sur la base d'**une demande simplifiée et à terme dématérialisée**, semblable dans sa forme à une demande de la deuxième période sous plan d'actions **;**
3. la mise en place de **contrôles** par échantillonnage des opérations, avant et après la délivrance des CEE, avec possibilité de sanctions dès constatation d'une non-conformité : sanctions pécuniaires, annulation des CEE, perte de la possibilité de demander des CEE pour des opérations d'économies d'énergie standardisées et spécifiques et/ou suspension ou rejet des demandes en attente de traitement selon le manquement constaté.
4. A moyen terme, une **certification obligatoire** des demandeurs par un organisme certificateur, selon un référentiel publié par arrêté. A terme, cette certification fera l'objet d'une accréditation par le Cofrac ou d'un agrément équivalent délivré par l'administration.

Les opérations spécifiques et les programmes continuent de faire l'objet de demandes comportant l'ensemble des pièces justificatives.

Transition avec la deuxième période

Le système déclaratif s'appliqueront à toutes les opérations engagées à partir du 1er janvier 2015.

Les opérations engagées jusqu'au 31 décembre 2014 pourront faire l'objet d'une demande de CEE conformément au cadre réglementaire de la deuxième période, sous réserve que la demande soit effectuée avant le 31 décembre 2015.

La certification obligatoire serait mise en place dans le courant de la troisième période : toute demande effectuée à partir de sa date d'entrée en vigueur comportera obligatoirement une certification valide.