

Contribution pour l'Atelier N°5 de la Concertation CEE 4^{ème} Période sur la Précarité Energétique
--

Avertissement :

L'ATEE soutient le système de certificats d'économie d'énergie, qui permet de promouvoir les opérations d'économies d'énergie en fonction des économies d'énergies générées, en laissant le choix des moyens aux opérateurs et en donnant aux économies d'énergie les même poids, quel que soit le secteur, l'énergie ou le consommateur, afin d'assurer une allocation optimale des moyens.

Pour autant, les pouvoirs publics peuvent vouloir moduler ces règles en fonction d'objectifs dépassant la seule génération d'économie d'énergie. C'est une possibilité ouverte par les CEE, qui sont de facto un outil facilement paramétrable. C'est notamment le cas d'un renforcement de l'accompagnement des ménages en situation de précarité énergétique.

L'ATEE reconnaît que cette action est légitime quand elle est bien ciblée, et ce d'autant que le caractère additionnel/actif et incitatif du dispositif est sans doute renforcé pour cette cible de consommateurs. Le survey mondial des dispositifs d'obligation d'économie d'énergie (EEO), réalisé par l'ATEE en décembre 2015 à l'occasion de la COP 21, montre d'ailleurs qu'environ 20% des dispositifs alors identifiés (10 sur 54) avaient des dispositions spécifiques pour la précarité énergétique.

Contexte de la Précarité Energétique

Le groupe de travail précarité énergétique du Plan Bâtiment Grenelle a rédigé un rapport le 15 Décembre 2009 sous la direction de Philippe Pelletier. Ce rapport identifiait 3,4 Millions de ménages en situation de précarité énergétique, soit 13% des ménages, avec un Taux d'Effort Energétique de 10%, qui est le ratio classiquement utilisé pour définir la précarité (UK, Australie, USA..).

Ces ménages ainsi identifiés étaient essentiellement des propriétaires occupants, puis des locataires du parc privé, et enfin des locataires du parc public (13% des ménages).

Ce rapport reconnaissait aussi que la précarité énergétique devait être mieux suivie, puisque 300 000 ménages avec une TEE inférieur à 10% déclaraient avoir souffert du froid dans l'enquête de référence qui avait servi pour ce rapport, et recommandait la création d'un observatoire national de la précarité.

Enfin, en termes de CEE, ce rapport a évalué l'apport possible des CEE en se fondant sur une bonification des CEE de l'ordre de 2 à 3, avec un CEE à 5 €/MWhc et une application aux logements d'étiquette G et plus.

Créé début 2011 l'Office National de la Précarité Énergétique a depuis affiné la définition de la précarité énergétique, qui est une de ses missions. Dans le dernier rapport¹ publié le 30 Octobre 2015, à partir des données de l'enquête Phebus 2012, outre le TEE à 10% on trouve aussi un indicateur BRDE (bas revenus et dépenses élevées) et un indicateur FR (froid ressenti).

En cumulant ces trois indicateurs les auteurs du rapport identifient 5,1 Millions de ménages en situation de précarité énergétique, soit 19,5% des ménages. Au sein de ces ménages le rapport identifie par ailleurs une sur représentation des logements de catégorie F et G.

Au vu de ce contexte, les recommandations sont les suivantes :

Recommandation N°1, adresser la précarité au plus près de la définition retenue par l'ONPE :

L'actuel dispositif CEE précarité adresse aujourd'hui 45% des ménages, alors que seuls 19,5% sont considérés comme effectivement précaires par l'ONPE.

Afin d'éviter que l'exception ne devienne la règle et de permettre que les aides soient effectivement concentrées sur ceux qui en ont besoin, la recommandation est donc de recentrer le dispositif CEE précarité sur les ménages considérés comme précaires par l'ONPE.

Recommandation N°2, coupler le revenu et la classe du logement dans la définition de la précarité

Pour définir la précarité, les travaux de l'ONPE ont montré que le revenu n'était pas le seul discriminant et qu'il fallait y rajouter la qualité du logement.

Il est donc proposé d'avoir un critère de revenu, sans doute plus large que celui qui découle du TEE à 10%, qui soit couplé à la qualité du logement, par exemple les logements de classe F et G, qui sont sur représentés chez les ménages précaires au sens de l'ONPE.

oooooooooooooooooooooooooooo

Au-delà de ces deux recommandations principales, l'ATEE formule un certain nombre de recommandations ou de réflexions complémentaires :

Recommandation complémentaire A : examiner l'intérêt de différents bonus

Sans compliquer pour autant le dispositif, il est utile d'examiner l'intérêt de différent bonus pour mieux cibler les ménages et opération prioritaires, pour lesquels le complément de financement apporté par les CEE est plus indispensable.

Option 1 : définir un seuil de revenu intermédiaire, inférieur au revenu définissant la précarité, en-dessous duquel les CEE précarité seraient bonifiés (x2 par ex)

Option 2 : bonifier les logements d'étiquette G par rapport au F

Option 3 : croiser ces deux critères, ce qui peut amener à 3 niveaux de bonification et non deux comme précédemment.

A ces trois options il convient sans doute de rajouter deux conditions :

¹ http://onpe.org/sites/default/files/pdf/documents/rapports_onpe/onpe_cstb_phebus_onpe.pdf

Condition 1 : les bonifications ne devraient pas s'appliquer aux **opérations facilement finançables** (ex combles), afin d'éviter un effet d'aubaine sur les actions visant spécifiquement ce type d'opération. (exception possible si ces actions facilement finançables sont mixées avec des opérations difficilement finançables).

Condition 2 : Ces bonifications ne devraient sans doute pas s'appliquer aux **bailleurs sociaux**, qui n'ont pas les mêmes problèmes de reste à payer que les ménages en situation de précarité énergétique. Plus généralement la place des bailleurs sociaux dans le dispositif CEE précarité reste une question ouverte dans la mesure où : 1/ ils ont par ailleurs des obligations de rénovation de leur parc, 2/ l'identification et l'accompagnement des ménages en situation de précarité, qui est un sujet aigu et difficile pour le parc privé, ne se pose pas pour les bailleurs sociaux, qui ne supportent donc pas les coûts y afférents.

Recommandation complémentaire B : avoir des références parc pour la précarité

La référence marché a laminé l'intérêt des CEE pour un certain nombre d'opérations (chaudières, PAC) dont certaines demeurent d'un intérêt certain pour les ménages précaires. Comme les objectifs de 4^{ème} période se situeront largement au-dessus de la contrainte imposée par la Directive Efficacité Energétique, il est donc proposé d'utiliser la référence parc pour les opérations réalisées chez les ménages en situation de précarité énergétique.

Cette solution est préférable au moyen du programme : du fait de sa simplicité (on garde le processus CEE classique avec juste une valeur différente pour les KWhc², en évitant la lourdeur de mise en place de tout programme), du fait qu'on évite les aléas de déclenchement des programmes (pb de fixation du prix par rapport au prix de marché), et enfin du fait qu'on peut avoir ainsi une idée juste des économies d'énergie réalisées chez les ménages en situation de précarité énergétique grâce aux CEE, puisque sinon on ne mesure que des économies d'énergie notionnelles par rapport à un standard de marché.

Enfin, de façon générale, si les programmes sont aussi des outils de flexibilité, qui sont utiles pour des opérations ne pouvant se faire autrement, ils sont pour autant à minimiser car ils contournent l'esprit du dispositif, et comme ici on peut faire autrement c'est plutôt cette solution là qu'il convient de choisir.

Recommandation complémentaire C : évaluer la hiérarchie entre CEE précarité et CEE classique

Dans le dispositif actuel le CEE précarité est assuré d'avoir une valeur supérieure ou égale au CEE classique, puisque les CEE précarité peuvent être transformés en CEE classiques. Cette hiérarchie doit permettre au ménage en situation de précarité de recevoir une incitation au moins égale au ménage non précaire.

Pour autant, les coûts d'identification et d'accompagnement des ménages en situation de précarité étant plus élevés que pour les autres ménages, l'incentive peut être inférieure. Et si bien même elle était égale, on pourrait considérer que cette égalité n'est pas satisfaisante, un ménage en situation de précarité devant plutôt recevoir une aide supérieure aux autres ménages.

On peut enfin remarquer que si en 3^{ème} période on a eu un premium important en faveur du CEE précarité, ce premium n'est pas assuré de prolonger de la même façon en 4^{ème} période, vu les ambitions qui ont été renforcées pour les CEE classiques.

On peut noter aussi que le souci d'avoir un prix du CEE élevé pour la précarité peut inciter les pouvoirs publics à être restrictif sur les bonus et programmes de CEE précarité de peur de déséquilibrer l'offre/demande de CEE précarité.

² En toute logique on aura donc 2 KWhc/opération à remonter, l'un parc pour le calcul des CEE et l'autre marché pour la comptabilité européenne, à moins qu'on ne les remonte même pas vu leur faible niveau.

La seule façon de garantir un premium du CEE précarité sur le CEE classique est d'exprimer le CEE précarité en fonction du CEE classique, avec un bonus proportionnel (par ex x2, x3).

Cela a l'avantage ne laisser plus qu'un seul CEE, au lieu de deux, ce qui facilite les échanges, grâce à une liquidité accrue du marché (quelle liquidité pour les CEE précarité ?), ainsi qu'un pilotage éventuel de sa valeur.

Cette méthode présente par ailleurs l'inconvénient de ne pas être compatible avec des quotas.

D'où les deux options ci-après :

Option 1 : une seule nature de CEE, avec suppression des quotas et en contrepartie un multiplicateur/bonus suffisant des CEE réalisés chez les ménages en situation de précarité énergétique pour garantir une forte incitation à faire ce type d'opération.

Option 2 : conserver les CEE précarité mais autoriser une transformation en CEE classique avec un ratio supérieur à 1. C'est ce ratio qui déterminera le plancher de valeur du CEE précarité en équivalent CEE classique.

oooooooooooooooooooooooooooo