



Certificats d'économies d'énergie :

L'essentiel de ce qu'il faut

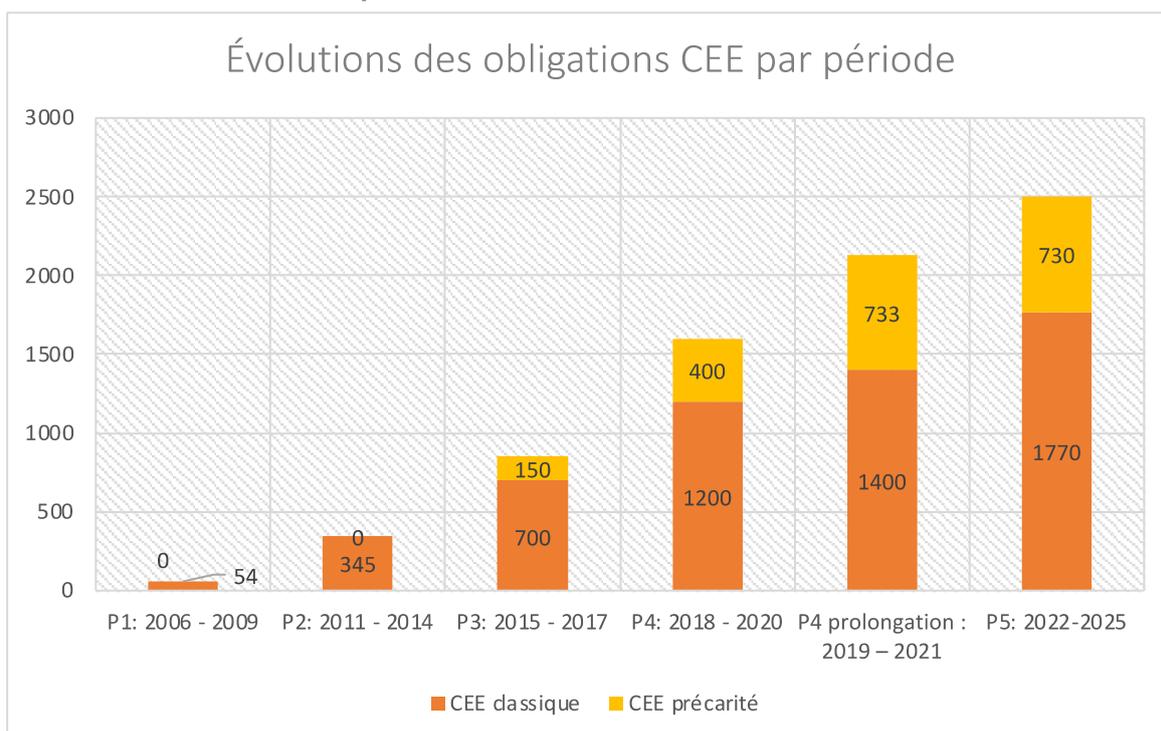
savoir pour la 5^{ème} période

PRÉAMBULE

Les certificats d'économies d'énergie sont un levier financier supplémentaire de la maîtrise de l'énergie pour les collectivités. Ils encouragent le choix d'équipements garantissant un haut niveau de performance énergétique. Les CEE constituent également un outil d'animation territoriale à la main des collectivités pour animer une politique locale d'aide à la rénovation pour les particuliers, les entreprises et les autres collectivités. De plus en plus de collectivités deviennent expertes en CEE, et sont de plus en plus autonomes. Cependant, ce dispositif reste encore complexe avec un cadre très strict qui nécessite un apprentissage important des services des collectivités. Les mesures prises pour la 5^{ème} période du dispositif viennent renforcer encore le cadre strict du dispositif.

1. Des objectifs moins ambitieux pour la 5^{ème} période

La 5^{ème} période du dispositif des CEE a une durée de 4 ans, et non plus de 3 ans comme les précédentes périodes. Elle durera du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2025. **Le fait que la 5^{ème} période soit plus longue permettra une meilleure visibilité pour les acteurs**

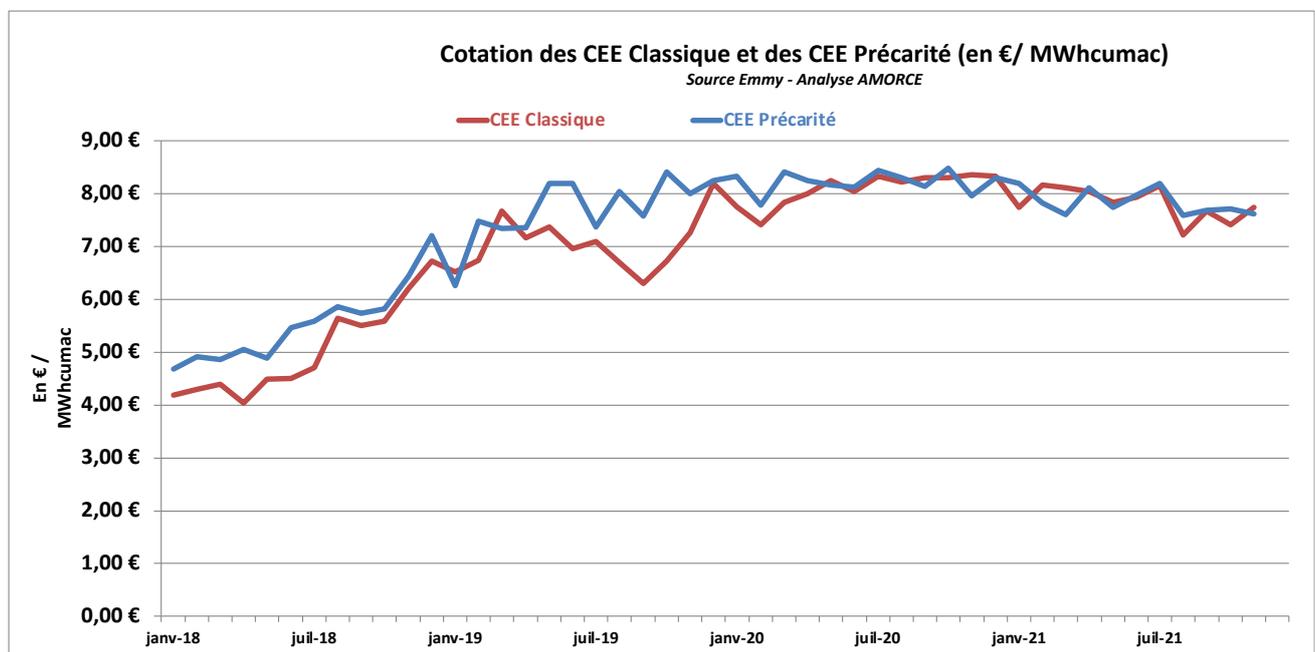


Les objectifs de la 5^{ème} période sont fixés à 2 500TWhc dont 730 TWc pour des opérations d'économies d'énergie réalisées au bénéfice des ménages aux revenus les plus modestes. Il y a une augmentation de 17% des objectifs par rapport à la 4^{ème} période, or entre la 3^{ème} période et la 4^{ème} période les objectifs ont été doublés. Le niveau d'obligation des CEE reste moins ambitieux que pour la 4^{ème} période, d'autant que le niveau d'obligation précarité a été dépassé avant la fin de la 4^{ème} période et sera reportée sur l'atteinte des objectifs pour la 5^{ème} période. En effet, au 1^{er} décembre 2021, les volumes de CEE délivrés et en cours d'instruction pour la fin de la 4^{ème} période sont les suivants :

- CEE classique : 1062 TWhcumac ont été délivrés depuis le 1^{er} janvier 2018 et 173 TWhcumac sont en cours d'instruction. **Il restait donc 165 TWhcumac à atteindre.**
- CEE précarité : 824 TWhcumac ont été délivrés depuis le 1^{er} janvier 2018 et 174 TWhcumac sont en cours d'instruction. **L'objectif de la 4^{ème} période a été dépassé de 216 TWhcumac.** 36% de l'obligation précarité énergétique pour la 5^{ème} période est déjà réalisée.

La possibilité de report de l'atteinte des objectifs en 5^{ème} période s'applique pour les CEE classique vers les CEE précarité et classique. Le stock des CEE précarité reportables entre la 4^{ème} et la 5^{ème} période est situé à un niveau permettant d'accomplir aisément l'obligation précarité de cette nouvelle phase de quatre ans. Cela risque d'avoir un impact sur le niveau du prix des CEE sur le marché. Cela se fait déjà ressentir car depuis les annonces, le prix des CEE a baissé.

L'annonce des objectifs de la 5^{ème} période a été suivie d'une légère baisse du prix des CEE-Classiques (voir graphique ci-dessous). Pour la 5^{ème} période, on peut estimer que l'obligation CEE-Classiques pourrait générer un investissement de la part des obligés de 12 milliards d'euros dans des actions d'efficacité énergétique classiques et de 5,8 milliards d'euros dans la lutte contre la précarité énergétique (sur la base de cours de 7€/MWhcumac pour les CEE-classiques et 8 pour les CEE-Précarité).



2. Évolutions de la 5^{ème} période

Les textes suivants définissent les modalités de la 5^{ème} période :

- [Décret n° 2021-712 du 3 juin 2021](#) relatif à la cinquième période du dispositif des certificats d'économies d'énergie
- [Décret n° 2021-735 du 8 juin 2021](#) modifiant l'article D. 221-20 du code de l'énergie
- [Arrêté du 28 septembre 2021](#) modifiant l'arrêté du 4 septembre 2014 "Dossier de demande et pièces à archiver"
- [Arrêté du 30 septembre 2021](#) modifiant l'arrêté du 29 décembre 2014 "modalités d'applications"
- [Arrêté du 19 juillet 2021](#) fixant le montant des frais de tenue de compte du registre national des CEE,
- [Arrêté du 28 septembre 2021](#) relatif aux contrôles dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie

2.1. Les principales évolutions

2.1.1. Évolution de la définition de l'obligation précarité énergétique

La loi sur la transition énergétique d'août 2015 avait introduit une obligation d'économies d'énergie spécifique au bénéfice de ménages en situation de précarité énergétique. Cette obligation s'appliquait aux ménages modestes et très modestes. En 5^{ème} période, l'obligation précarité sera recentrée sur les ménages très modestes. Les ménages en situation de grande précarité énergétique, appelés aussi très modestes, deviennent donc les seuls à bénéficier des CEE précarité. Ils représentent environ deux tiers des bénéficiaires aujourd'hui.

Les ménages modestes (environ un tiers des bénéficiaires actuels) deviennent éligibles aux CEE classiques et restent éligibles aux bonifications des coups de pouce isolation, chauffage et rénovation globale performante d'une maison individuelle.

2.1.2. Pilotage renforcé du dispositif

Pour gagner en efficacité, il a été décidé de faire évoluer les modalités de pilotage du dispositif. En premier lieu, le suivi de l'obligation fixé à chaque obligé sera renforcé. Jusqu'à présent, les ventes d'énergie n'étaient déclarées qu'à la fin de chaque période, soit tous les trois ou quatre ans. Dorénavant, pour assurer une meilleure visibilité les vendeurs d'énergie devront transmettre leur déclaration de volume de vente d'énergie tous les ans. Ainsi, la liste des obligés pourra être mise à jour chaque année. De même, chaque vendeur d'énergie devra déclarer mensuellement à l'administration des volumes d'opérations engagées. À côté, les demandeurs sont soumis à une nouvelle obligation de reporting qui n'existait pas auparavant. Chaque trimestre les demandeurs devront reporter auprès du Pôle national des CEE (PNCEE) les opérations engagées. Pour chaque fiche d'opération standardisée pour lesquelles le demandeur assure un rôle actif et incitatif, il devra déclarées :

- le montant attendu de certificats d'économies d'énergie « précarité énergétique »
- le montant attendu de certificats d'économies d'énergie classique
- les montants attendus de certificats liés à chaque bonification en distinguant les types de certificat (précarité énergétique ou non)

Cette déclaration devra être effectuée sur la plateforme EMMY.

2.2. Les autres modalités

2.2.1. Simplification des modalités du rôle actif et incitatif (RAI)

Tout demandeur doit justifier de son rôle auprès du bénéficiaire dans la réalisation de l'action d'économie d'énergie. Ce cadre de contribution (sensibilisation, accompagnement, aide financière) est appelé rôle actif et incitatif (RAI). Par exemple, les collectivités doivent prouver leur RAI lorsqu'elles accompagnent les ménages dans les actions de rénovation énergétique de leur logement. Mais elles n'ont pas de RAI à fournir si ces actions sont réalisées sur leur propre patrimoine.

Le document cadre Contribution définit la nature du RAI mis en œuvre soit directement par un obligé soit indirectement dans le cadre d'un partenariat avec une autre société auprès du bénéficiaire. Ce document est à joindre au contrat ou à l'engagement du demandeur envoyé au bénéficiaire. Le RAI peut-être de plusieurs natures : prime, bon d'achat, prêt bonifié, audit ou conseil, produit ou service. Si la contribution est un conseil ou un audit, il est nécessaire que cette action soit formalisée sous la forme d'un document qui est remis au bénéficiaire et archivé par le demandeur.

En 4^{ème} période, la preuve du rôle actif et incitatif a été encadré. Le rôle actif et incitatif devait être prouvé lorsque les opérations d'économies d'énergie ne sont réalisées sur le patrimoine des collectivités, antérieurement au début de l'opération. Dans ce dernier cas, chaque membre du regroupement devait justifier de son RAI pour ses opérations. Pour mémoire, il y a 4 possibilités pour justifier du RAI :

- mention sur devis du professionnel
- engagement écrit du demandeur au bénéficiaire
- contrat entre le demandeur et le bénéficiaire
- engagement écrit du partenaire du demandeur

En 5^{ème} période, le justificatif de la contribution peut être signée au plus tard 14 jours après l'engagement de l'opération. Si le bénéficiaire est une personne physique ou un syndicat de copropriétaires, la preuve du RAI est envoyée par le demandeur et signée par les deux parties dans les quatorze jours suivant l'engagement de l'opération. La preuve d'engagement (début de l'opération) correspond à la date de contractualisation de l'opération (signature du bon de commande, etc.) et est attestée sur l'honneur (dans l'attestation standardisée).

Cette mesure vient simplifier la preuve du rôle actif et incitatif et supprimer la notion d'antériorité à l'opération. Cette mesure de simplification permettant de considérer que le rôle de l'obligé ou de l'éligible CEE est toujours actif et incitatif durant un délai de 14 jours, délai correspondant au délai légal de rétractation usuel de 14 jours, après la signature d'un devis.

2.2.2. Délais de dépôts ramenés et maintenus à 12 mois

En 4^{ème} période, le seuil de dépôt était fixé à 50 GW/hc pour les opérations standardisées et à 20 GW/hc pour les opérations spécifiques. Aucune évolution n'est à prévoir sur ce point. Le PNCEE a même demandé aux acteurs de déposer des plus gros volumes par dossier laissant entendre que dans le cas contraire, il risquerait d'y avoir une modification de la réglementation pour augmenter le volume minimal de dépôt.

La durée des dépôts reste également inchangée, à 12 mois. En raison de la crise sanitaire, le délai avait été étendu à 18 mois. Cela avait permis de voir qu'un délai plus long est bénéfique pour que les collectivités valorisent des CEE sans qu'il n'ait d'impact sur le suivi des dépôts de CEE. Cependant le PNCEE n'a pas tenu à maintenir ce délai qui repasse à 12 mois.

Ainsi, les conditions de dépôt des dossiers de CEE restent donc un frein important à la valorisation des CEE par les collectivités : durée limitée à 12 mois, seuil de 50 GWh et une dérogation possible par an.

3. Fiches standardisées, programmes et coup de pouce

3.1. Bonifications

Lors de la 4^{ème} période sont apparues de nouvelles bonifications pour certaines opérations standardisées, les coups de pouce. Les bonifications n'étaient pas intégrées au volume de l'obligation globale. Les premiers coups de pouce, lancés début 2019, portaient sur le changement du mode de chauffage et isolation. Ils ont connu de vrais succès, en produisant des volumes conséquents de CEE. En effet, les travaux réalisés dans le cadre du Coup de pouce « Chauffage » sont estimés à environ 325 TWhc et à environ 518,2 TWhc pour les travaux réalisés dans le cadre du Coup de pouce « Isolation ».

La part des bonifications sera désormais limitée à 25% du volume de l'obligation globale. Pour cette 5^{ème} période, les bonifications devront être centrées sur trois axes, soit des actions de décarbonation (Coup de pouce chauffage), soit des actions avec garantie de performance (Coup de pouce rénovation performante, bonification CPE), soit des actions pour les zones non interconnectées (ZNI). Plusieurs Coups de pouce sont donc prolongés, notamment :

- le coup de pouce « Chauffage des bâtiments tertiaire », qui incite au remplacement des équipements de chauffage ou de production d'eau chaude sanitaire au charbon, au fioul ou au gaz au profit d'un raccordement à un réseau de chaleur alimenté majoritairement par des énergies renouvelables ou de récupération ou, à défaut d'équipements de chauffage ou de production d'eau chaude sanitaire performant ou peu émetteur de gaz à effet de serre.
- les coups de pouce « rénovation performante » en maison individuelle et en bâtiment résidentiel collectif qui incitent à réaliser une rénovation globale performante permettant un gain énergétique d'au moins 35 %, en particulier lorsqu'elle inclut le changement de leur chaudière alimentée par des énergies fossiles

Ainsi en 5^{ème} période, sont favorisés les coups de pouce qui renforcent les économies d'énergies et les garanties de performance.

3.2. Programmes

La part des programmes sera limitée à 8% du volume avec un volume maximum de 288 TWhc sur la période. L'objectif est qu'une trentaine de programmes soient actifs pendant la 5^{ème} période. Le nombre des programmes qui était monté jusqu'à 76 pendant la 4^{ème} période sera ainsi fortement diminué pendant la 5^{ème} période.

Les programmes seront désormais sélectionnés par appel à programmes. Le premier a été lancé en octobre 2021 avec trois thématiques principales à couvrir :

- La sobriété électrique du numérique.
- Un appui aux TPE-PME pour la réalisation d'économies d'électricité.
- Le fret fluvial ou ferroviaire

Auparavant, les programmes pouvaient être sélectionnés en dehors de tous appels à programme et sans nécessaire mise en concurrence. Une doctrine de programme a été mise en place pour les programmes de la 5^{ème} période. Pour s'assurer de l'efficacité des programmes, un renforcement de la démonstration par les candidats porteurs sera imposé pour assurer que les actions qu'ils proposent dans un programme ne constituent pas une activité qui aurait pu être mise en œuvre sans le soutien des CEE. Chaque programme aura un volume total autour de 4 TWhc, soit autour de 30 millions d'euros, pour un maximum de 288 TWhc maximum pour la 5^{ème} période.

Les règles de financement par les obligés ont également été renforcées. Désormais, le financeur devra respecter un plafond de financement en pourcentage selon son obligation totale, ce qui n'existait pas avant. Cela a pour but d'éviter que certains obligés puissent remplir leurs contraintes avec une trop forte proportion de programmes. Ce plafond a été fixé à 15 %, à peu près de l'obligation pour les gros obligés (> à 1 GWhc), 50 % pour les intermédiaires (500 MWhc à 1 GWhc), et 80 % pour les petits obligés (< à 500 MWhc).

La doctrine des programmes pose de nouvelles règles sur le facteur de conversion du prix. Historiquement, il était fixé par arrêté ministériel à 5 € et à 7€ pour les programmes à destination des ménages en situation de précarité énergétique, ce qui était un niveau assez faible. Désormais ce facteur de conversion sera fixe sur toute la durée d'un programme et déterminé à partir d'une valeur comprise entre 85 et 100 % du prix Emmy observé sur les douze mois qui précèdent sa validation.

3.3. Fiches

Les fiches les plus utilisées seront évaluées et révisées, à savoir celles qui représentent plus de 85% du volume des opérations standardisées délivrées. En effet, d'après l'étude de l'ADEME sur les gisements d'économies d'énergie, il a été relevé une tendance à la surestimation des économies d'énergie sur certaines fiches standardisées. Il y a une volonté d'améliorer l'efficacité du dispositif des CEE, en réduisant notamment l'écart entre les économies d'énergie théoriques et réellement réalisées. Cela passe par la révision des fiches d'opérations standardisées afin de mieux adapter les forfaits. La révision des fiches vise également à ajuster le catalogue pour tenir compte des évolutions des réglementations et la performance des produits et des équipements.

4. Nouvelles possibilités de cumuls des CEE

Deux nouvelles possibilités de cumuls des CEE avec d'autres aides ont été acté en fin de 4^{ème} période, et viendront s'appliquer en 5^{ème} période.

4.1. Possibilité de cumul ouverte avec l'ensemble des aides de à la rénovation des logements

La première concerne les aides à la rénovation des logements. Auparavant, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) dans son programme Habiter Mieux valorisait déjà les CEE ; le cumul n'était donc pas possible. Cependant, les évolutions des aides à la rénovation des logements notamment la mise en place de MaPrimeRénov', rend désormais ce cumul possible. En effet, le programme Habiter Mieux sera désormais couplé à MaPrimeRénov', en se nommant « MaPrimeRénov' Sérénité » et les CEE n'y seront plus intégrés.

Habiter Mieux Sérénité devient MaPrimeRénov' Sérénité

À compter du 1er janvier 2022, toutes les aides à la rénovation énergétique distribuées par l'Agence nationale de l'habitat (Anah) seront rassemblées sous la bannière MaPrimeRénov'. Le ministère a souhaité fusionner les dispositifs d'aides pour augmenter leur lisibilité. Si des évolutions techniques ponctuelles sont à prévoir pour assurer cette convergence, les modalités générales restent inchangées : MaPrimeRénov' Sérénité est une aide à la pierre réservée aux ménages des catégories bleue et jaune (ressources modestes et très modestes), conditionnée à un gain énergétique après travaux minimum de 35% et à un accompagnement aux travaux individuels, dont la gestion est confiée à la DDT ou à la collectivité délégataire des aides à la pierre.

L'évolution majeure incluse dans MaPrimeRénov' Sérénité concerne la possibilité pour les ménages de cumuler l'aide de l'Anah et les Coups de pouce Rénovation performante (ou toute autre prime CEE), à partir du 1er juillet 2022. Cette convergence entraîne la disparition de la prime Habiter Mieux Sérénité, qui incluait une part de CEE.

AMORCE restera vigilant sur l'impact de cette convergence de dispositifs sur les collectivités :

- Le remplacement de la "prime Habiter Mieux" par la valorisation individuelle des CEE ne devra pas conduire à une baisse du montant total des aides pour les ménages ;
- L'augmentation de la charge de travail dans les prestations d'accompagnement par les collectivités et leurs opérateurs liée à la valorisation individuelle des CEE devra être prise en compte et financée en conséquence. Une vigilance particulière devra être apportée face au risque de non recours aux CEE par les ménages.

4.2. Possibilité de cumul ouverte avec le Fonds chaleur de l'ADEME

La deuxième concerne le cumul des CEE avec les aides de l'ADEME et plus particulièrement, le Fonds Chaleur. Depuis 2020, il y a une prise en compte des CEE par les aides Fonds chaleur de l'ADEME, ce qui n'était pas le cas auparavant. Il faut cependant distinguer trois cas de figures : le raccordement au réseau de chaleur, l'installation de production de chaleur renouvelable et la récupération de chaleur fatale.

Les raccordements aux réseaux de chaleur peuvent être éligibles à la fois à des aides du Fonds chaleur et à des CEE, que ce soit pour les dossiers au forfait et pour les dossiers en analyse économique.

Pour l'installation de production de chaleur renouvelable, il faut distinguer trois cas de figures :

- pour les installations alimentant un réseau de chaleur, il n'y a pas de délivrance de CEE possible
- pour les autres opérations aidées au forfait, il n'y a pas de délivrance de CEE possible
- pour les autres opérations aidées en analyse économique et n'alimentant pas un réseau de chaleur, il y a la possibilité de délivrance de CEE avec leur prise en compte dans l'analyse économique de l'ADEME, si l'installation est dédiée à un bâtiment, à un process (notamment les BCIAT) ou à une boucle d'eau tempérée.

Pour la récupération de chaleur fatale, il y a également deux cas de figure :

- Pour les opérations supérieures à 6 GWh, la méthode Fonds chaleur indique une "possibilité d'articulation" avec les CEE. Cela signifie que le Fonds chaleur fatale sera ajustée en fonction des CEE pour obtenir un temps de retour brut (TRB) à 18 mois ;
- Pour les opérations de moins de 6 GWh mettant en œuvre un système thermodynamique (thermofrigopompe, groupe à absorption, PAC, compression mécanique de vapeur), ces technologies étant plus coûteuses, une articulation est également possible ;
- Dans les autres cas, aucune articulation avec les CEE n'est possible.

5. Renforcement des contrôles

Jusqu'à présent, les contrôles étaient réalisés par un organisme agréé en aval du dépôt de dossiers CEE de manière aléatoire, à la discrétion du PNCEE. En mars 2020, un contrôle systématique en amont du dépôt de dossier de CEE a été institué pour 6 fiches standardisées dédiées aux bâtiments. Dans le cadre de la 5^{ème} période, [l'arrêté du 28 septembre 2021](#) encadre les nouvelles modalités de contrôle en amont, le rendant quasi-systématique pour 46 fiches d'opérations standardisées. Il est envisagé ainsi d'augmenter de 45% le nombre de fiches d'opérations standardisées "bâtiments" contrôlées en amont du dépôt.

Ces contrôles seront de deux formes distinctes :

- Un contrôle sur le lieu de l'opération défini comme « *un contrôle effectué avec le déplacement physique de la personne chargée du contrôle sur le lieu de réalisation de l'opération indiqué par le bénéficiaire de celle-ci* ».
- Un contrôle par contact défini comme « *un contrôle effectué par téléphone, par courrier, par messagerie électronique ou au moyen d'un autre outil numérique avec le bénéficiaire de l'opération d'économies d'énergie* ».

L'arrêté du 28 septembre 2021 impose ainsi dans un premier temps un taux minimal de contrôle sur le lieu de l'opération de 7,5% à appliquer sur un ensemble de types de travaux et un taux minimum de contrôle par contact de 15%. L'arrêté prévoit que ces taux augmentent par palier sur toute la durée de la période pour atteindre les 30% à l'horizon 2025 pour les contrôles par contact et 15% pour les contrôles sur site. Ces obligations de contrôles s'appliqueront à tout demandeur de CEE, c'est-à-dire en premier lieu aux obligés et aux délégataires, mais aussi aux collectivités en leur qualité d'éligibles.

Cette modification aura de réels effets préjudiciables pour les collectivités. En effet, elle va alourdir significativement les démarches administratives engendrant au passage des coûts supplémentaires : en première estimation une augmentation de 2 à 4 mois voire plus en raison de la surcharge des bureaux de contrôle et un coût du contrôle pouvant aller de 200€ à 800€. En outre, au vu du faible volume d'opérations portées par les collectivités, le coût financier que va représenter ces contrôles risque de devenir démesuré. Le poids financier pour la collectivité annulera, de fait, l'intérêt de déposer des CEE. Dès lors, beaucoup de collectivités risquent de ne plus recourir aux CEE ou alors de recourir à des appels d'offres pour contractualiser avec des partenaires qui auront ainsi la charge des contrôles.

La multiplication des appels d'offres des collectivités pour déléguer la production de CEE pourrait générer de l'instabilité car le risque d'erreurs sera plus grand puisqu'il y a de plus en plus d'appels d'offres et donc de plus en plus de besoin de délégataire/mandataire.

AMORCE propose quatre solutions pour éviter que les collectivités ne soient contraintes d'effectuer les contrôles en amont du dépôt des dossiers :

- Permettre une exemption de contrôle pour les opérations standardisées déposées dans le cadre d'une dérogation annuelle
- Faire porter la charge du contrôle aux obligés et non aux demandeurs
- Ne pas soumettre les éligibles aux contrôles lorsque les opérations sont réalisées sur leur propre patrimoine
- Imposer le contrôle en amont du dépôt de dossier CEE pour ceux ayant un volume important de CEE.

CONCLUSION

De plus en plus de collectivités s'inscrivent dans le dispositif des CEE. Mais les nouveautés pour la 5e période risquent de freiner l'intérêt des collectivités envers ce dispositif. Or, il y a un vrai intérêt pour les collectivités à s'impliquer dans le dispositif des CEE. En effet, en raison des obligations imposées dorénavant aux collectivités sur leurs patrimoine bâti par le décret tertiaire, les collectivités vont devoir accélérer leurs actions sur leurs bâtiments publics et les CEE sont un levier important pour financer ces actions. Il existe encore de nombreux gisement d'économies d'énergie et de nombreuses possibilités d'utilisation du mécanisme des CEE pour financer des opérations de sobriété et efficacité énergétique.

Pour aller plus loin

Adhérez à AMORCE et participez aux échanges de son réseau



Réalisation

AMORCE, Pôle Energie, Camille FILANCIA

Consultez nos précédentes publications

- ENT37 – Guide Certificats d'économies d'énergie, ADEME, AMORCE 2021
- ENT33 – Boîte à outil CEE, AMORCE 2019
- ENE02 - Certificats d'économies d'énergie : 50 questions pratiques pour les collectivités, AMORCE 2018

Avec le soutien technique et financier de

