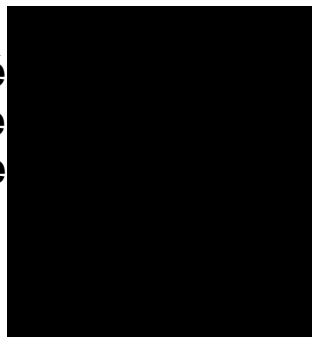
Comité de Liaison Énergies Renouvelables

CLER

Propositions du CLER
3è période du dispositif
Certificats d'économies d'énergie

La section « Lutte contre la précarité énergétique » de ce document a été réalisée avec la Fondation Abbé Pierre, le reste n'engage que le CLER.



27 juillet 2012

Association CLER
2-Bât-B rue Jules Ferry
93100 Montreuil
Tél : 01 55 86 80 00
Fax : 01 55 86 80 01
Web : www.cler.org
Courriel : info@cler.org

Table des matières

Introduction 1
Objectifs pour la troisième période 1
Réforme des fiches action CEE 2
Efficacité du système 4
Traitement de la précarité énergétique 5
Isolation du bâti 7
Sociétés de tiers-investissement 7
Rôle des Espaces Info Energie dans le mécanisme CEE 7
Fixation de la pénalité en cas de non-atteinte des objectifs CEE 8

Le CLER est une association loi 1901, agréée de protection de l'environnement créée en 1984. Son objet est la promotion des énergies renouvelables et de la maîtrise de l'énergie.

Aujourd'hui, le CLER fédère un réseau de plus de 200 associations, collectivités, entreprises et organismes de formation dédiés à l'énergie réparties sur l'ensemble du territoire national. Les adhérents du réseau sont très variés, ce qui permet d'avoir une vision globale des questions énergétiques :

- associations (Espaces Infos Énergie, Adil, Pact, associations locales spécialistes des énergies renouvelables et/ou de l'efficacité énergétique) ;
- entreprises (bureaux d'études, consultants, installateurs, architectes, exploitants, développeurs) ;
- organismes publics (agences de l'énergie, Organismes de formation, collectivités territoriales, bailleurs sociaux, syndicats d'énergie).

Introduction

Parmi les nombreux instruments disponibles pour améliorer l'efficacité du système énergétique français, celui des certificats d'économie d'énergie occupe une place centrale en France.

Le retard pris dans l'atteinte des objectifs du Grenelle, l'accélération du phénomène de précarité énergétique et l'adoption récente de la directive efficacité énergétique imposent tout à la fois d'effectuer un bilan complet du mécanisme existant et d'être ambitieux pour la période post 2014.

Objectifs pour la troisième période

Les bilans français et européens en matière d'efficacité énergétique ne sont pas à la hauteur des objectifs fixés pour 2020 : c'est d'ailleurs à partir de ce constat que la Commission européenne a proposé au Parlement puis aux Etats-membres l'adoption d'un nouveau texte sensé stimuler ce secteur.
En France, une remise à plat des mécanismes en place (éco-prêt à taux zéro, crédits d'impôt, etc.) doit être effectué et celui des CEE ne fait pas exception.

L'objectif de la première période, 54 TWh cumac, était notoirement insuffisant pour générer des économies d'énergie additionnelles. L'objectif de la deuxième période, malgré une augmentation importante, reste toujours en deçà des enjeux actuels. La première tâche est donc de définir quel sera l'objectif pour la 3ème période.
L'article 6 de la directive efficacité énergétique donne une valeur plancher de « +1,5% d'économies d'énergie par an » pour la troisième période, ce qui correspond à 755 TWh cumac hors transport. Du côté des transports, en conservant le même rapport entre ce secteur et les autres (soit 90/245), le niveau d'exigence devrait être de 277 TWh cumac.
La directive européenne nous conduit donc à 755 TWh cumac + 277 TWh cumac soit **1032 TWh cumac**

La France a récemment pris position pour que l'objectif européen de 20% supplémentaire d'efficacité énergétique pour 2020 devienne contraignant, rejoignant en cela la position du Parlement européen. Cet engagement politique renforce le principe d'une hausse importante de l'objectif CEE au-delà de la valeur plancher fixée par la directive efficacité énergétique.

Réforme des fiches action CEE

Tout d'abord, un bilan exhaustif des actuelles fiches action est absolument nécessaire car nombre d'entre elles n'ont plus leur place au sein du dispositif. C'est notamment le cas des chaudières gaz, qu'elles soient basse-température ou condensation. En effet, la directive écoconception devrait respectivement sortir du marché les premières et transformer les dernières en solution standard d'ici à 2014.
D'autres fiches, comme celles afférentes aux frais de chauffage ou aux produits A+ (à un moment où les réfrigérateurs de classe A viennent d'être sortis du marché !) devront également être retirées.
Le maintien jusqu'ici de fiches liées à des systèmes devenus référence d'un marché pose d'ailleurs question sur la gestion du portefeuille des fiches standardisées et de leur logique même de calcul des économies d'énergie : il paraît difficile, pour une fiche dédiée à un produit, de continuer à prendre pour référence le parc moyen et non la "valeur ajoutée" entre un remplacement ambitieux et un remplacement par un produit standard.

Partant de ces principes, nous proposons une liste indicative des fiches dont la suppression ou la hausse notable des exigences devraient être envisagées.

Fiche action	Code	Proposition
Pompe à chaleur de type air/eau	BAR-TH-04	Augmentation des exigences / suppression
Chaudière individuelle de type condensation	BAR-TH-06	Suppression
Chaudière collective de type condensation	BAR-TH-07	Suppression
Chaudière collective de type condensation avec contrat assurant le maintien du rendement énergétique de la chaudière	BAR-TH-07-SE	Suppression
Chaudière individuelle de type basse température	BAR-TH-08	Suppression
Chaudière collective de type basse température	BAR-TH-09	Suppression
Chaudière collective de type basse température avec contrat assurant le maintien du rendement énergétique de la chaudière	BAR-TH-09-SE	Suppression
Robinet thermostatique	BAR-TH-17	Suppression
Ventilation mécanique contrôlée, simple flux autoréglable	BAR-TH-26	Suppression

Fiche action	Code	Proposition
Ventilation mécanique contrôlée, simple flux hygroréglable	BAR-TH-27	Suppression
Plancher rayonnant électrique, plafond rayonnant plâtre, avec dispositif de réglage automatique	BAR-TH-28	Suppression
Pompe à chaleur de type air / air	BAR-TH-29	Suppression
Surperformance énergétique pour un bâtiment neuf avec label de haute performance énergétique	BAR-TH-30	Suppression
Mini-cogénération sans obligation d'achat	BAR-TH-38	Suppression
Pompe équipée d'un système de variation électronique de vitesse	BAR-TH-39	Augmentation des exigences / suppression
Circulateur à rotor noyé de classe A	BAR-TH-40	Augmentation des exigences / suppression
Climatiseur de classe A (DOM)	BAR-TH-41	Augmentation des exigences / suppression
Chaudière de type basse température couplée à une ventilation mécanique contrôlée pilotée par la chaudière	BAR-TH-51	Suppression
Chauffe-eau électrique à accumulation de catégorie C	BAR-TH-52	Suppression
Lampe de classe A pour la métropole	BAR-EQ-01	Suppression
Lave-linge domestique de classe A+	BAR-EQ-02	Augmentation des exigences / suppression
Appareil de froid domestique de classe A+	BAR-EQ-03	Augmentation des exigences / suppression
Chaudière de type basse température	BAT-TH-01	Suppression
Chaudière de type basse température dans bâtiment de grande taille	BAT-TH-01-GT	Suppression
Chaudière de type condensation	BAT-TH-02	Suppression
Chaudière de type condensation dans bâtiment de grande taille	BAT-TH-02-GT	Suppression
Pompe à chaleur de type air/eau	BAT-TH-14	Augmentation des exigences / suppression
Pompe à chaleur de type air/eau dans un bâtiment de grande taille	BAT-TH-14-GT	Augmentation des exigences / suppression

Fiche action	Code	Proposition
Remplacement d'un climatiseur existant par un climatiseur fixe de classe A	BAT-TH-20	Augmentation des exigences / suppression
Ventilation mécanique contrôlée simple flux autorèglable	BAT-TH-25	Suppression
Ventilation mécanique contrôlée simple flux autorèglable dans bâtiment de grande taille	BAT-TH-25-GT	Suppression
Mini-cogénération sans obligation d'achat	BAT-TH-28	Suppression
Mini-cogénération sans obligation d'achat dans bâtiment de grande taille	BAT-TH-28-GT	Suppression
Circulateur à rotor noyé de classe A	BAT-TH-29	Augmentation des exigences / suppression
Lampe fluo-compacte de classe A (DOM)	BAT-EQ-16	Suppression

Cette longue liste pose également la question de la méthode de mise à jour des fiches. Une consultation lors de la création des fiches, puis régulièrement ensuite, permettrait d'éviter l'obsolescence des opérations standardisées. Ceci nécessiterait de mettre en place un système de veille efficace des évolutions technologiques et industrielles. Les CEE pourraient être utilisés pour favoriser les innovations technologiques et les produits efficients émergents (comme c'est déjà le cas pour la micro-cogénération par exemple). Il faudra cependant mettre en place une clause de maturité ("sunset clause") pour sortir du système les équipements qui dépassent 30% du marché.

Par ailleurs, de nombreux sujets liés à l'efficacité énergétique des transports ne sont toujours pas abordés : la création de nouvelles fiches permettrait aux obligés de ce secteur de diversifier et amplifier leurs actions :

- projets d'urbanisme visant explicitement à limiter les besoins de déplacement;
- développement de transports urbains (TCSP);
- modification de PLU (ou étude de densification);
- réduction de flotte (nombre de km parcourus et nombre de véhicules)
- partage de flottes de véhicules
- logistique urbaine
- etc.

Efficacité du système

Il est indispensable pour cette troisième période d'assurer un suivi précis et transparent qui fournisse des indicateurs d'efficacité. Par exemple, les montants destinés aux investissements, ceux consacrés au fonctionnement et ceux consacrés au marketing doivent être pris en compte de manière bien séparée.
L'étude ADEME – CIRED indique par exemple qu'entre 2006 et 2009, les

obligés ont dépensé 74 M€ en coûts directs et 136 M€ en coûts indirects, ce qui veut dire que seuls 35 % des coûts du dispositif ont été effectués investis dans l'efficacité énergétique. On ne dispose malheureusement pas d'étude plus récente permettant d'évaluer l'efficacité du dispositif et les besoins de simplification.

Le système de suivi mis en place au Royaume-Uni est à ce titre intéressant :

- Les frais de fonctionnement s'élèvent à environ 0,1% de la « dépense annuelle du fournisseur d'énergie» (*annual energy retailer spend*) soit environ 1,2 M€ / an;
- Il fournit des données publiques précises et actualisées sur le mécanisme anglais (http://www.energysavingtrust.org.uk/Professional-resources/Existing-Housing/Homes-Energy-Efficiency-Database/CERT-reports-from-HEED).

Traitement de la précarité énergétique **(réalisé avec la Fondation Abbé Pierre)**

- **Fixer les objectifs politiques**

Avant d'envisager les moyens d'action, l'objectif de lutte contre la précarité énergétique doit être précisé et quantifié.
L'article L 221-1 du code de l'énergie nous indique qu' « une part de ces économies d'énergie doit être réalisée au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique ».
L'intention sous-jacente à cette rédaction peu précise était la mobilisation volontaire des obligés, mais la bonne volonté a aujourd'hui atteint ses limites.
Il est désormais nécessaire de déterminer quantitativement cette part pour la période à venir, afin d'être capable d'évaluer l'atteinte des objectifs en cours et en fin de période, et de réajuster le cas échéant le dispositif.

Nous proposons donc de définir par arrêté un objectif en pourcentage de CEE bénéficiant aux ménages en situation de précarité énergétique.

Le dispositif des CEE a pour objectif de faire réaliser des économies d'énergie. Un dispositif vertueux en termes de redistribution devrait permettre que les foyers en situation de précarité énergétique dont on estime actuellement le nombre à environ 4 millions soit 15 % de la population, comptent parmi ses bénéficiaires privilégiés.

L'action en direction des ménages en difficulté devant être prioritaire, nous proposons de fixer la part des CEE bénéficiant aux ménages en situation de précarité énergétique à 30 %.

- **S'appuyer sur des programmes**

Le principe d'opérations standardisées paraît difficilement applicable aux ménages précaires : qu'ils soient propriétaires ou locataires, ils sont en effet les moins à même d'investir dans leur logement, et il est par ailleurs impossible de demander aux bénéficiaires d'opérations standardisées leur niveau de revenu, ce qui rend de fait impossible de réaliser la part « lutte contre la précarité énergétique » via ce type d'opérations.
Pour répondre à l'objectif, il semblerait donc plus judicieux d'avoir recours à des programmes d'actions cohérentes où la valeur en CEE est définie par les montants investis et non par les économies estimées.
Il faudrait pour cela libérer le potentiel de tels programmes en permettant d'y recourir avec un taux de conversion € / CEE équivalent au prix du marché et en levant le plafond actuel.
Ces mesures d'encouragement en faveur de programmes d'actions ne sont bien sûr envisageables qu'à la condition que ces programmes soient menés de manière totalement indépendante des intérêts des fournisseurs. Ce critère d'indépendance doit être essentiel pour la sélection des programmes.

Le programme « Habiter Mieux » devra être renforcé et sa cible élargie aux locataires et copropriétaires. *Il semble cependant prématuré de relever dès maintenant le plafond de ressources car cet élargissement pourrait faire rapidement se détourner le programme des ménages les plus pauvres qui constituent bien le « cœur de cible ». Le t*emps qui nous sépare du lancement de la troisième période permettra d'effectuer un retour d'expérience du programme « Habiter Mieux ». S'il s'avère que ce dernier indique que l'assiette des bénéficiaires doit être élargie, une action corrective pourra être menée lors du lancement de la troisième période (si le bilan est effectué suffisamment en amont) ou bien 1 an après (si le bilan tarde à être réalisé);
Par ailleurs, d'autres programmes devront être créés pour aller chercher le potentiel, qu'il s'agisse de détection - visites (type Service locaux d'intervention sur la maîtrise de l'énergie ou SLIME- de fonds travaux (type Fonds social d'aide aux travaux de maîtrise d'énergie ou FSATME), d'auto-réhabilitation accompagnée / partagée, etc...

- **Simplifier et assurer la cohérence**

Les contraintes extérieures pesant sur la mise en œuvre du programme « Habiter Mieux » contribuent fortement à la lenteur de son démarrage. Les procédures doivent être très largement simplifiées afin que les actions de terrain et d'accompagnement des ménages soient effectivement prioritaires.

La cohérence entre les différents programmes, qu'il s'agisse de « Habiter Mieux », des autres programmes portés dans le cadre du dispositif CEE ou d'autres éléments de la politique logement, doit absolument être garantie. Aussi, il est nécessaire de conditionner l'éligibilité d'un programme aux CEE à son inscription dans le PDALPD et le CLE.

Isolation du bâti

La mise en place de quotas pour les fiches dédiées à la rénovation globale doit être envisagée sérieusement (30% minimums de CEE, cumulable avec le quota lié à la précarité énergétique). Plusieurs pays européens ont fait des choix de ce type : dans la dernière version du système anglais, 68% des économies doivent venir de fiches isolation.
Une alternative moins contraignante pourrait être de survaloriser les CEE générés par cette fiche afin de contrebalancer son coût plus important. Il faudrait alors réévaluer en conséquence l'objectif global du mécanisme.
Il est sans doute préférable de combiner les deux : instaurer un seuil de CEE à obtenir par cette fiche (5 % pour commencer) puis survaloriser les CEE additionnels.

Sociétés de tiers-investissement

Ce modèle de financement de la rénovation énergétique du parc existant est vraisemblablement destiné à jouer un rôle croissant, en particulier au sein des régions. Ce nouveau modèle économique souffre néanmoins toujours d'une absence de prise en compte par la réglementation et les outils existants. Si l'éligibilité au taux de TVA réduit a été accordée suite à la loi de finance 2012, il reste cependant à intégrer la société de tiers-investissement au sein du mécanisme CEE. Le plus efficace serait dont de rendre éligibles ces sociétés d'économie mixte de tiers investissement sous certaines conditions.

Rôle des Espaces Info Energie dans le mécanisme CEE

La mission d'Espace Info Energie (EIE), cofinancée par l'ADEME et les collectivités locales et portée exclusivement par des structures locales souvent proches des collectivités permet de fournir aux citoyens une information neutre, indépendante et gratuite sur l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables.
Le retard pris dans la rénovation énergétique par rapport à l'objectif du Grenelle (facteur 10 entre le nombre de délivrances d'Eco-Ptz et les 400 000 logements à rénover par an d'ici à 2013) prend notamment sa source sur le manque de maîtrise du sujet par le secteur bancaire et par les artisans, engendrant une méfiance à la fois chez les porteurs de projets de rénovation et chez les banquiers sensés les financer.
Par ailleurs, les rénovations actuellement menées sont loin de l'optimum économique, ce qui engendre des contre-exemples et une méfiance supplémentaire. Les propositions du Plan Bâtiment Grenelle et de plusieurs acteurs dont le CLER, partiellement reprises dans la loi de finance 2012, visent à échelonner les aides suivant des bouquets de travaux.

Le mécanisme CEE ne doit pas échapper à ce double objectif d'optimisation des performances technico-économiques et de restauration de la confiance. Dans cette perspective, les EIE ont ici un rôle incontournable à jouer. Il est donc nécessaire de :

- rendre les EIE éligibles aux CEE sur les programmes en supprimant la non compatibilité entre les CEE et les financements ADEME ;

- promotion forte des EIE à travers le dispositif CEE pour assurer un accompagnement de qualité par les conseillers info-Energie.

Plusieurs pistes pourraient être **explorées** :

- envisager une obligation de consultation d'un Conseiller Info-Energie pour toute réalisation d'une rénovation globale ou, au contraire d'un simple changement d'appareil de chauffage afin d'éviter les travaux non cohérents ;

- l'allocation d'un bonus de CEE pour des travaux autres que ceux mentionnés ci-dessus engagés par un citoyen ayant préalablement consulté un EIE ;

- financement des activités centrales ou des programmes d'actions spécifiques aux EIE sous réserve de « cloisonnement » entre ces derniers et les fournisseurs obligés, en faisant par exemple intervenir les collectivités territoriales de façon à préserver leur totale indépendance et éviter que les fournisseurs deviennent juges et parties. Mais cela exige alors de permettre la compatibilité entre soutien par l'ADEME et obtention de CEE.

Fixation de la pénalité en cas de non-atteinte des objectifs CEE

Le montant de la pénalité infligée à l'obligé en cas de non-atteinte de son objectif est aujourd'hui plafonné à 2 c€/kWh.
Ce montant a été inscrit dans la loi, ce qui est extrêmement pénalisant pour pouvoir mener une politique dynamique qui prenne en compte les évolutions économiques et technologiques. Il serait donc judicieux qu'une modification législative permette à l'occasion de l'ouverture de la troisième période que ce plafond puisse être fixé par voie réglementaire, soit au niveau du décret, soit au niveau de l'arrêté interministériel, le cas échéant en référence à des indices connus.
Par ailleurs, il doit être précisé que, si certains fournisseurs sont contraints de payer cette pénalité, celle-ci soit destinée à abonder un fond d'efficacité énergétique.

TABLEAU RECAPITULATIF

	Période 1 mi 2006 à mi 2009	**Période 2 2011 – 2013 (+ période transitoire mi 2009 à 2011)**	**Période 3 2014 - 2016**
Durée	3 ans	4,5 ans	3 ans
Objectif global	54 TWh cumac	345 TWh cumac (dont 90 pour nouveaux obligés)	1032 TWh cumac
Objectif annuel	18 TWh cumac	77 TWh cumac	344 TWh cumac
Part précarité énergétique	Non évaluée, a priori près de 0	2 à 3 % environ à ce jour, soit Habiter mieux 7,7 TWhc + Toit d'abord 260 GWh cumac	**30 %** soit 310 TWh cumac par an : Habiter mieux 30 TWhc + autres programmes portés par les collectivités ou financés par les fournisseurs avec contrôle d'indépendance : 280 TWh cumac
Rénovation globale	0	0	**10 %** obligatoires, bonification au-delà