

## Certificats d'économies d'énergie : Stop, ou encore ?

*Cet article dresse un bilan critique des Certificats d'Économies d'Énergie (CEE), devenus le principal pilier du financement de la transition énergétique en France (10 Md€/an) malgré une opacité et une inefficacité structurelle. Même s'il permet à la France d'atteindre les objectifs européens d'économie d'énergie, ce mécanisme de marché souffre d'un rendement réel dérisoire en raison d'effets d'aubaine, de fraudes et de coûts d'intermédiation élevés. Alors que la France fait figure d'exception en Europe en misant massivement sur ce dispositif, il faudrait au contraire s'inspirer des modèles allemands ou danois pour refondre le système : remplacer l'obligation actuelle par un fonds public transparent et transformer les CEE précarité en « Certificats Carbone », afin de privilégier la décarbonation et la justice sociale à un mécanisme de marché devenu trop complexe.*

Les certificats d'économie d'énergie (CEE) fêtent leur anniversaire : mis en place par la loi de programmation fixant les orientations de la politique énergétique du 13 juillet 2005 (loi POPE), ils sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Depuis, ce dispositif a pris une place de plus en plus importante : la 6<sup>e</sup> période pluriannuelle, qui s'est ouverte le 1<sup>er</sup> janvier 2026, a pour objectif de financer annuellement plus de 1050 Twh d'économies d'énergie à long terme sur les quatre prochaines années, soit environ 10 Md€ par an. Cela en fait, de loin, le principal programme de financement d'économies d'énergie en France, derrière Ma Prime Renov' ou le Fonds chaleur, et cela, avec un impact quasi nul sur les dépenses publiques comme il ne s'agit pas d'un financement direct de l'État. Il ne faut cependant pas s'y tromper : les CEE pèsent sur la facture énergétique des ménages et entreprises, même si ce n'est pas le principal défaut du dispositif. Celui-ci est plutôt son opacité, née d'un fonctionnement par le marché grippé par de multiples dysfonctionnements. Les Français, et l'environnement, auraient beaucoup à gagner à une restriction du dispositif au lieu du renforcement qui est prévu par le gouvernement.

### Fonctionnement des CEE

**Au cœur du dispositif des CEE, il y a un marché né de la volonté de l'État de réaliser des économies d'énergie de manière efficace.** Il est créé par l'État qui oblige depuis 2006 les fournisseurs d'énergies et les vendeurs de carburants automobiles à soutenir des actions d'économies d'énergie en échange de CEE. Leur nombre est défini par un objectif global pluriannuel, tous les 4 ans, et réparti entre les obligés en fonction de leurs fournitures d'énergie. En cas de non-respect de du nombre de CEE obtenus, alors des sanctions financières s'appliquent.

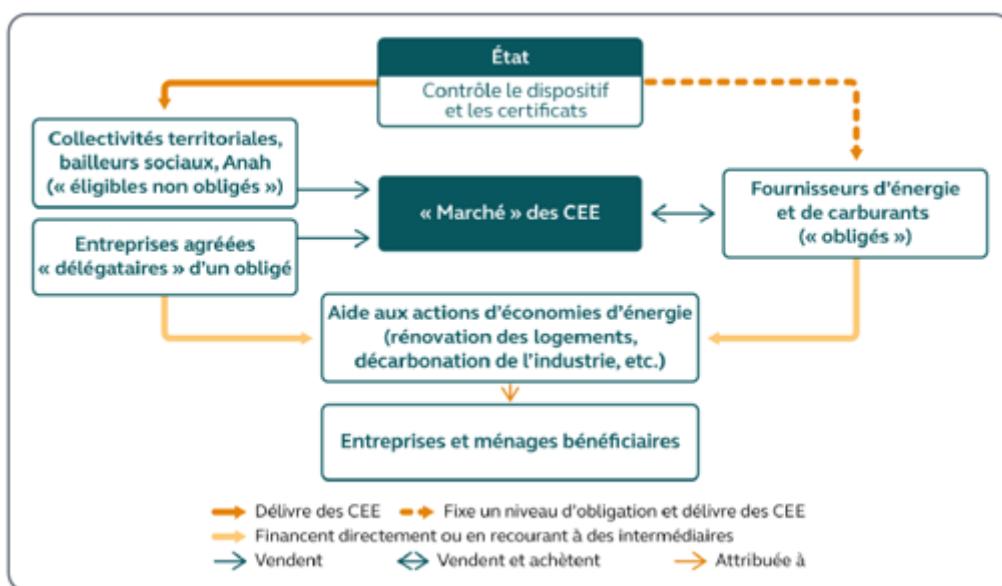
**Les acteurs primairement concernés, les obligés, peuvent obtenir des CEE de trois façons :**

- En réalisant des actions d'économies d'énergie chez des ménages ou des entreprises en propre ou via un tiers. Par exemple, en subventionnant l'entretien d'une chaudière, l'installation d'une pompe à chaleur ou l'isolation des combles.

- En finançant des « programmes » qui permettent indirectement à des gains d'efficacité énergétique en formant des professionnels ou bien en sensibilisant des consommateurs.
- En les achetant sur un marché secondaire (ils ont alors été générés par d'autres obligés).

**Il s'agit bien là d'une forme de coordination par le marché (voir Figure 1).** La façon dont les économies d'énergie sont réalisées ne sont pas définies par l'État et ce système doit permettre de réaliser les économies d'énergie au moindre coût économique. En effet, les obligés devraient rationnellement chercher les actions où le coût du kWh est le plus faible, favorisant ainsi l'efficacité globale des économies réalisées.

**Figure 1 : Schéma simplifié du fonctionnement du dispositif des CEE**



Source : Cour des comptes<sup>1</sup>

**Le dispositif ne vise plus uniquement les économies d'énergie, et s'est par conséquent éloigné de sa logique initiale.** Depuis 2006, le mécanisme a progressivement évolué pour intégrer une dimension sociale, via une obligation spécifique dédiée aux ménages modestes (CEE précarité), et une dimension stratégique à travers le financement de « programmes » (innovation, formation). Enfin, l'État a introduit un pilotage plus direct par le biais de bonifications, incitant spécifiquement à réaliser certains travaux jugés prioritaires (comme l'isolation ou le changement de chauffage) au-delà de leur simple rentabilité immédiate.

## Les CEE sont-ils une taxe carbone cachée ?

**Concrètement, les CEE bénéficient à plusieurs acteurs mais se traduisent par une augmentation des factures énergétiques.** D'abord, ils profitent à un ensemble de professionnels

<sup>1</sup> Cour des Comptes, LES CERTIFICATS D'ÉCONOMIES D'ÉNERGIE : un dispositif à réformer car complexe et coûteux pour des résultats incertains, Juillet 2024.

réalisant les actions d'économies d'énergie : chauffagistes, couvreurs, etc. dont la demande de service est soutenue par le dispositif. Celui-ci est devenu structurant pour de nombreuses filières. Ensuite, aux entreprises et les ménages qui bénéficient de ses actions à un prix réduit. Mais qui finance alors le dispositif ? Les ménages et les entreprises qui payent leurs factures énergétiques. En effet, les obligés répercutent le coût des opérations qu'ils financent dans les prix de vente des énergies. En 2024, la Cour des Comptes<sup>2</sup> estimait ainsi que le dispositif des CEE s'est traduit par une hausse de la facture énergétique des ménages en moyenne de 120 € en 2022 et à 164 € en 2023.

**Si le dispositif des CEE peut être alors apparenté à un prélèvement obligatoire, il est, du fait des différents aménagements réalisés après 2006, plutôt progressif.** Une étude du CERNA<sup>3</sup> estimait ainsi en 2022, en mettant en regard les effets des CEE sur les factures d'énergie et les primes allouées aux ménages, mais également le coût des investissements réalisés et les économies d'énergie attendues, que les ménages avaient reçu en 2019 600 M€ de plus sous forme de primes que le prélèvement sur leur facture d'énergie. Les ménages du premier quartile de la distribution des revenus auraient ainsi gagné en moyenne 100 € et ceux du dernier quartile auraient perdu en moyenne 26 €. C'est le résultat des différentes bonifications mises en place, mais aussi des CEE précarité.

**On ne peut pas toutefois appartenir les CEE à une taxe carbone, et c'est peut-être l'un de ses inconvénients.** D'abord, les CEE pénalisent la consommation d'énergie et pas les émissions de carbone, même si les deux objectifs peuvent se rejoindre. D'après l'ADEME<sup>4</sup>, le dispositif aurait permis d'économiser en moyenne 2,1 Mt CO2e par an entre 2015 et 2018, et cela implique un coût d'abattement moyen de 175 €/t CO2e sur la période. Il s'agit donc d'un dispositif relativement inefficace pour réduire nos émissions. Ensuite, une taxe carbone ou sur la consommation d'énergie aurait au moins l'intérêt de la transparence et d'un caractère incitatif réel lié à la réduction des émissions, ou au moins aux économies d'énergie. Or, le coût des CEE étant noyé dans la facture globale sans distinction claire, le consommateur ne perçoit pas ce signal-prix. Il n'est donc incité à modifier son comportement qu'à travers la subvention versée par acte d'économie d'énergie, le signal perdant de sa clarté après son passage dans le mécanisme complexe des CEE. Mais c'est plus grave : il perd aussi en importance. La Cour des comptes estime ainsi que seulement 68 % des contributions financières au nom des CEE entre 2022 et 2023 ont été reversées sous forme de subventions aux actions d'économies d'énergie (voir Figure 2). Cela s'explique par la TVA sur la facture des ménages, par les montants finançant les « programmes » qui ne sont pas directement des actions d'économies d'énergie et enfin par les coûts de gestion des obligés et les marges et coûts des intermédiaires sur le marché secondaire.

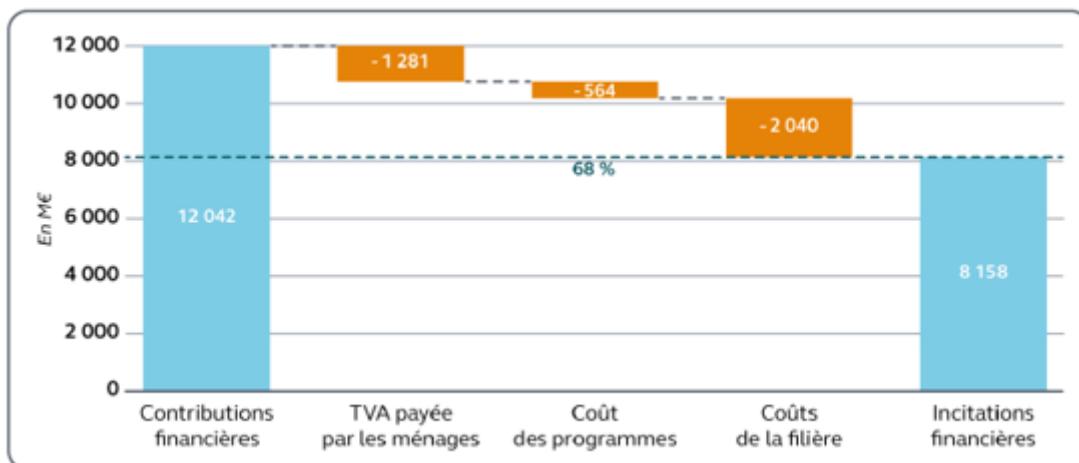
---

<sup>2</sup> Cour des Comptes, LES CERTIFICATS D'ÉCONOMIES D'ÉNERGIE : un dispositif à réformer car complexe et coûteux pour des résultats incertains, Juillet 2024.

<sup>3</sup> Darmais, A., Glachant, M., & Kahn, V. (2022). Evaluation des effets distributifs du dispositif des certificats d'économies d'énergie dans le secteur résidentiel.

<sup>4</sup> Ademe, *L'intégration d'une composante carbone dans le dispositif des certificats d'économies d'énergie*, 2021.

**Figure 2 : Flux financiers du dispositif des CEE entre 2022 et 2023 (en M€)**

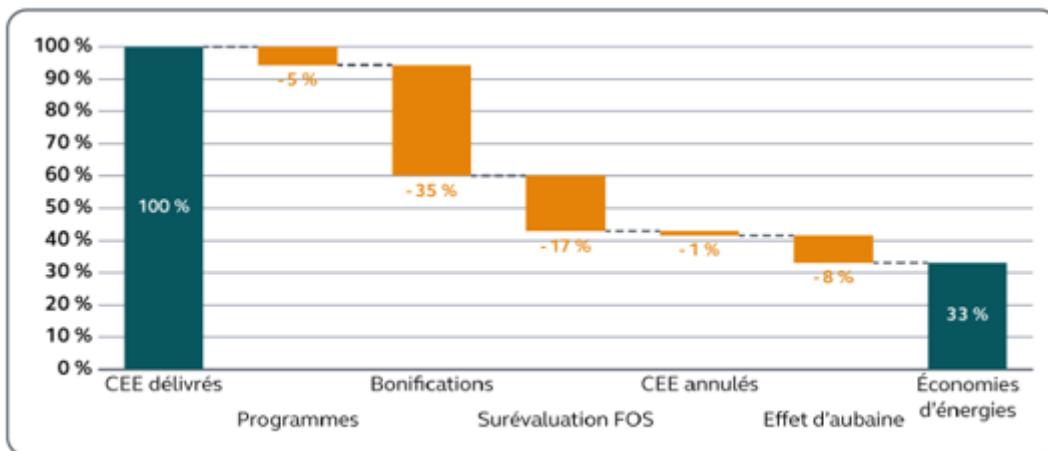


Source : Cour des comptes. Notes : Entre 2022 et 2023, sur des flux financiers du fait des CEE montant à 12 Md€, seulement 8,1 Md€ se sont traduits par des incitations financières pour des actes d'économie d'énergie.

### L'erreur est mercantile...

**Le problème des CEE est surtout que le coût qu'il représente ne se traduit que partiellement en économie d'énergie ou par un plus grand bien être des ménages.** La Cour des comptes estime que les Twh théoriques des actes effectivement réalisés ne représentent que 33% des Twh théoriques délivrés sous forme de CEE (voir Figure 3).

**Figure 3 : Écarts entre les CEE délivrés en 2022 et 2023 et l'estimation des économies d'énergie imputables aux CEE (en % des CEE délivrés)**



Source : Cour des comptes. Lecture : En moyenne, quand les CEE promettent 100 Twh d'économies d'énergie cela ne mène qu'à des actes permettant 33 Twh d'économies d'énergie théoriques.

**Cette divergence vient d'une conjonction de facteurs.** Une première partie vient du fait qu'une partie des CEE finance des programmes et non des actes d'économies d'énergie. Ensuite, il y a les bonifications qui ont aussi pour effet de distordre le signal des CEE. Les bonifications et «

programmes » ont représenté 37 % des CEE délivrés de 2018 à 2021 et 40 % des CEE délivrés en 2022 et 2023 d'après la Cour des comptes. Pour continuer, il faut ensuite prendre en compte que les économies théoriques par acte sont souvent surévaluées : en 2019, l'Ademe<sup>5</sup> estimait ainsi qu'elles étaient surestimées de 27 % en moyenne. Pour finir, il y a inévitablement, comme dans toute subvention, une part d'effet d'aubaine, c'est-à-dire qu'une partie des actions d'économie subventionnées auraient été réalisées avec ou sans cette subvention. Cet effet était estimé par l'Ademe en 2019 à 20%.

**Il y a aussi un écart entre les Twh théoriques des actes réalisés et les économies d'énergie effectivement réalisées en pratique du fait d'un potentiel effet rebond.** On parle d'effet rebond quand l'amélioration de l'efficacité énergétique d'un équipement (qui rend son usage moins coûteux) incite le consommateur à l'utiliser davantage, annulant ainsi une partie des économies attendues. Par exemple, un ménage dont la maison est mieux isolée peut décider de chauffer à 21°C au lieu de 19°C car la facture reste supportable. Une étude du CAE estimait ainsi en 2021 que les économies d'énergie *réelles* constatées après rénovation globale sont bien inférieures aux prévisions des modèles conventionnels, l'écart pouvant aller du simple au double<sup>6</sup>. Il faut toutefois reconnaître qu'en cas d'effet rebond, les CEE impliquent au moins un gain de bien être ou d'efficacité pour les consommateurs. En effet, cette perte d'économies d'énergie correspond concrètement à une amélioration du confort thermique et sanitaire. Pour les ménages modestes qui se restreignaient auparavant, c'est un bénéfice social majeur, même s'il dégrade le bilan carbone du dispositif.

**Pour finir, l'opacité du fonctionnement des CEE peut nourrir les fraudes et les comportements opportunistes.** Entre 2022 et 2023, plus de 15 % des CEE ont été captés par les intermédiaires du dispositif au titre de leurs frais de gestion et de leurs marges (voir Figure 2), soit plus de 2Md€ payés par les consommateurs d'énergie. Si certains coûts de gestion sont inévitables, ce pourcentage ne semble pas avoir pour contrepartie un fonctionnement efficace comme nous avons pu le montrer jusqu'ici. Ensuite, un nombre non négligeable de fraudes a pu être constaté. D'après encore la Cour des Comptes<sup>7</sup>, sur un échantillon d'opérations contrôlées en 2023, les taux de non-conformité étaient compris entre 8,7 % et 39,4 %, selon les actes, pour les actions réalisées auprès des particuliers, et dans environ 1,8 % des dossiers contrôlés, il n'y avait pas eu de travaux du tout. Étant donné les montants en jeu, ces fraudes représentent un gaspillage qu'il est également difficile de justifier.

### **..., mais persévéérer est diabolique**

**Malgré les dysfonctionnements bien identifiés à la fois par le gouvernement et les différentes instances de contrôles, les CEE sont plus importants que jamais dans la stratégie environnementale du gouvernement.** Comme évoqué plus haut, la prochaine période

---

<sup>5</sup> Ademe, *Évaluation du dispositif des certificats d'économie d'énergie*, rapport complet, 2019.

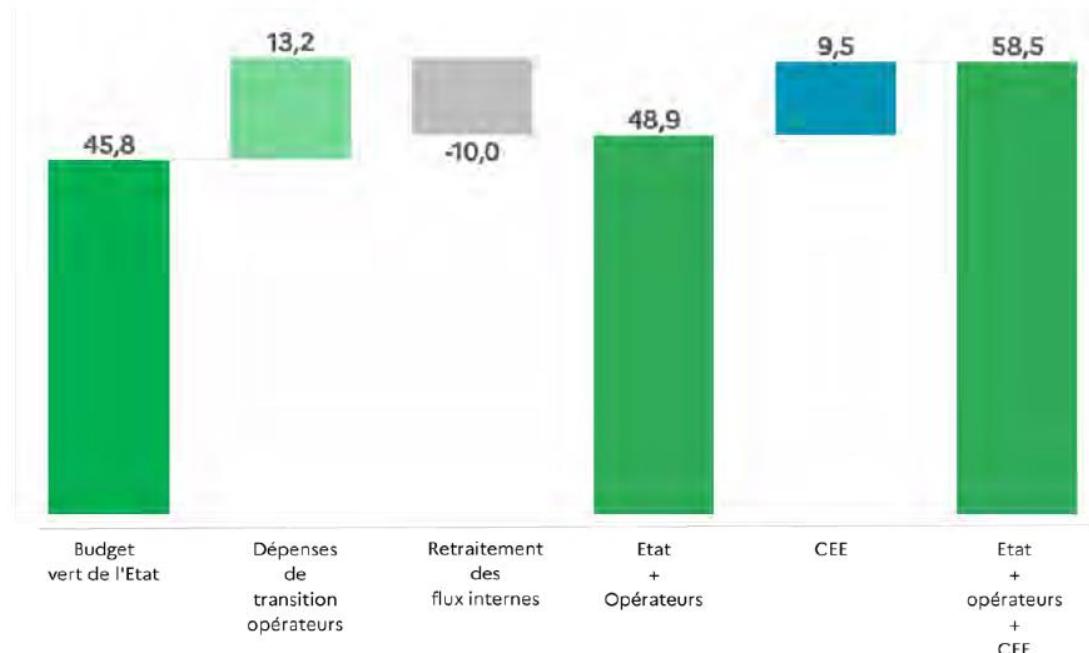
<sup>6</sup> CAE, Note n°67, Logement : comment mieux rénover?, octobre 2021.

<sup>7</sup> Cour des Comptes, 2024, Op. Cit.

pluriannuelle s'accompagne d'une augmentation de plus de 25 % du nombre de CEE émis chaque année (de 800 Twh à 1050 Twh). Il y a aussi le transfert vers les CEE de dispositifs historiquement financés par le budget de l'État, comme MaPrimeRénov' dont une partie du périmètre a été redirigé vers les CEE en 2025 ou bien les aides à l'acquisition de véhicules propres, qui est prévu dans la loi de finances 2026<sup>8</sup>.

**Cela peut s'expliquer par la situation budgétaire actuelle, les CEE sont une façon de faire passer une partie des financements publiques hors-bilan.** La débudgeotisation des aides à l'acquisition de véhicules propres devrait par exemple se traduire par une baisse de 402 M€ des financements publics en faveur du climat, mais ne mène, il est vrai, à aucune baisse du total des financements accordés. Ce tour de passe-passe permet peut-être de réserver des financements publics à d'autres utilisations, ce qui peut se comprendre dans une période de financements contraints, mais l'opération a bien un coût en termes de transparence et se fait finalement à travers l'augmentation de la facture énergétique des consommateurs. Il faut aussi noter une incohérence : quand la débudgeotisation sert utilement à réduire le déficit de l'État, dans la Stratégie Pluriannuelle de Financement pour la Transition Environnementale, les financements par les CEE sont bien mis en valeur aux côtés des financements de l'État et des opérateurs sans que les effets de substitutions soient soulignés (voir Figure 4).

**Figure 4 : Passage des estimations du Budget vert aux financements étudiés dans la SPAFTE**



<sup>8</sup> Rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2026, Commission des affaires économiques du Sénat. L'essentiel sur les crédits énergie.

**Le dispositif des CEE remplit tout de même une partie de ses objectifs, mais il y a des alternatives dans les autres pays.** Depuis 2019, la France dépasse chaque année les objectifs d'économie d'énergie fixés par la réglementation européenne, alors que ce n'est pas le cas de tous ses voisins. Ces économies déclarées sont toutefois théoriques, elles se basent sur les certificats distribués en ne prenant pas en compte les programmes et les bonifications. Par ailleurs, si de nombreux pays européens ont recours à des dispositifs ressemblant aux CEE, seule la France a massivement misé dessus. A tel point que selon la Cour des comptes, les CEE français représentent à eux seuls 55 % des économies d'énergie déclarées via un mécanisme d'obligation en Europe. De son côté, l'Allemagne utilise un mix de mesures comprenant des aides budgétaires directes, des incitations fiscales fortes et des réglementations. Le Royaume-Uni de son côté a choisi de recentrer son mécanisme d'obligation quasi-exclusivement sur le secteur résidentiel et les ménages précaires. Enfin, le Danemark a été l'un des pionniers des certificats d'économies d'énergie, mais a décidé de mettre fin à ce dispositif récemment en 2020 pour le remplacer par un autre modèle et réussit toujours à atteindre les objectifs fixés par la réglementation européenne.

**Les exemples danois et britanniques montrent que les CEE ne sont pas une fatalité.** Pour gagner en lisibilité et en efficacité dans sa poursuite de la décarbonation de notre économie, le gouvernement gagnerait non pas à donner encore plus de place aux CEE mais à reformer l'ensemble du système :

- **D'abord, transformer les CEE « précarité » en certificat carbone « précarité » centré sur le résidentiel.** Le système pourrait basculer d'une logique d'économie d'énergie (en kWh) à une logique de décarbonation (en tonnes de CO<sub>2</sub> évitées). Cela alignerait la France sur les objectifs climatiques de l'UE et sur le fonctionnement du marché européen du carbone, favorisant les énergies décarbonées plutôt que la simple réduction de consommation tout en renforçant le caractère redistributif du dispositif.
- **Ensuite, remplacer l'obligation des fournisseurs dans le cas des CEE « normaux » par une taxe sur les énergies, ou une contribution les touchant directement, qui alimenterait un fonds public au lieu du dispositif opaque opérant aujourd'hui.** L'État distribuerait ensuite les aides directement. Cela supprimerait la volatilité du prix du CEE et la complexité administrative du dispositif, mais rendrait également la dépense plus visible dans les comptes publics.

**En opérant un double basculement, des Certificats Carbone ciblés sur la précarité et le remplacement de l'obligation fournisseur par un fonds public transparent, l'État alignerait enfin ses outils sur la réalité de l'urgence climatique.** Cette réforme permettrait de privilégier la décarbonation réelle et la justice sociale sur la simple logique comptable, redonnant ainsi lisibilité et efficacité à la politique de rénovation énergétique française.

**Cyprien Batut**