

## Compte-rendu de la 2<sup>ème</sup> rencontre d'experts du RAPPEL

### Exploration des possibilités de financement des actions de lutte contre la précarité énergétique via les certificats d'économies d'énergie (CEE)

*1<sup>er</sup> juin 2011*

*Ont participé à la rencontre :*

<b>Amande Bérato</b>	GEFOSAT
<b>Oliver Comelli</b>	GDF-Suez
<b>Isolde Devalière</b>	CSTB
<b>Franck Dimitropoulos</b>	BCE
<b>Marie-Maud Gérard</b>	GERES
<b>Etienne Ghewy</b>	Conseil régional Rhône Alpes
<b>Michel Gonord</b>	EDF
<b>Emmanuel Goy</b>	Amorce
<b>Sylvie Grzeczkwicz</b>	EDF
<b>Jérôme Humbert</b>	Certinergy
<b>Eric Lagandré</b>	ANAH
<b>Yann Ménager</b>	DGEC
<b>Marie Moisan</b>	CLER
<b>Jean-Marc Prieur</b>	Fédération des PACT
<b>Xavier Romon</b>	ATEE
<b>Régine Saint-Mézard</b>	Conseil général du Gers
<b>Véronique Stella</b>	Fondation Abbé Pierre
<b>Hervé Teyssedou</b>	Quercy Energie
<b>Patrick Villalon</b>	SYDEV

## **INTRODUCTION**

---

**Frank Dimitropoulos**, BCE, accueille les participants et ouvre cette deuxième rencontre d'experts organisée par le RAPPEL. Alors que la première était consacrée aux questions de santé, celle-ci abordera le sujet technique qu'est le lien entre les financements pouvant être obtenus grâce au dispositif des certificats d'économie d'énergie (CEE) et les actions de lutte contre la précarité énergétique (PE). Trois experts et deux témoins s'exprimeront avant que le débat ne s'engage. Un compte-rendu exhaustif de la réunion sera établi afin que les 400 membres du réseau puissent bénéficier des mêmes informations que les participants.

Le dispositif des CEE a été renouvelé par la loi Grenelle 2. Celle-ci prévoit en effet la possibilité d'utiliser ces certificats dans le cadre de l'action contre la PE en s'inspirant en partie de l'expérience du Royaume-Uni. Le dispositif des CEE existe depuis plusieurs années, et les acteurs de la lutte contre la PE doivent maintenant se familiariser avec des outils complexes tels que les kWh cumac sans y être préparés, alors qu'ils doivent avant tout traiter des problèmes humains sur le terrain. Ces notions doivent donc leur être expliquées : ceci sera le but des présentations des experts. Après l'exposé de l'ANAH, la présentation du programme développé par le Conseil général du Gers servira d'introduction au débat. Celui-ci recherchera quelles seront les meilleures façons d'utiliser le dispositif des CEE pour contribuer concrètement aux plans d'action contre la PE.

## **PRESENTATIONS DES EXPERTS PRESENTS : QUEL EST LEUR ROLE ?**

---

### **Présentation générale du dispositif des CEE**

**Yann Ménager**, Chef du bureau Economies d'énergie et chaleur renouvelable de la Direction Générale de l'Energie et du Climat (DGEC), Service Climat et Efficacité Energétique, explique que les CEE constituent un dispositif national défini par la loi d'orientation de la politique énergétique de juillet 2005. Ce dispositif a été largement remanié par la loi Grenelle 2 et vise à développer les économies d'énergie (et, marginalement, la chaleur renouvelable) en s'appuyant sur les réseaux des vendeurs d'énergie. Les économies d'énergie réalisées s'expriment en kWh « cumac » : l'acronyme cumac (cumulé-actualisé) signifie que pour le calcul des économies d'énergie réalisées, on prend en compte le cumul des kWh économisés (en énergie finale) tout au long de la durée de vie des équipements installés (ou de celle des contrats de service). Ces kWh cumulés sont aussi actualisés selon un taux de 4 % par an.

L'autorité administrative attribue une obligation d'économie d'énergie aux vendeurs d'énergie (appelés « les obligés »), en répartissant entre eux, au prorata de leurs ventes, l'objectif national défini par le ministre (345TWh cumac pour la 2<sup>e</sup> période). Ces derniers s'adressent naturellement à leurs clients, mais également plus généralement à l'ensemble des consommateurs finals, pour leur proposer des actions d'économie d'énergie et reçoivent des CEE en contrepartie des actions réalisées. Les collectivités locales, l'ANAH et les bailleurs sociaux sont des acteurs dits « éligibles » : ils n'ont pas reçu d'objectif obligatoire mais peuvent aussi favoriser ou mettre en œuvre des actions de ce type, et récupérer des CEE. Les CEE sont échangeables de gré à gré entre les parties prenantes du dispositif. Chacun peut se déclarer acheteur ou vendeur de CEE sur un registre national accessible en ligne. A la fin de chaque période de trois ans, ces CEE apportent (ou non) la preuve du respect des objectifs des obligés. Une pénalité de 20 euros par MWh cumac manquant est infligée aux obligés en cas de non-atteinte de ces objectifs. Les CEE peuvent être obtenus par le biais des opérations les plus courantes, dites « opérations standardisées », décrites par les 214 fiches consultables

dans le mémento des CEE (publié par l'ATEE) ou sur le site Internet de la DGEC (<http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Fiches-d-operations-standardisees-.html>).

*Note : Les opérations dites "standardisées", s'appliquent à une opération "élémentaire" pour laquelle un "forfait" d'économies d'énergie - donc de certificats - a été calculé. Cette valeur forfaitaire d'économies d'énergie est déterminée par rapport à une situation de référence de performance énergétique correspondant à l'état technique et économique du marché du produit ou du service.*

*Des fiches d'opérations standardisées permettent, pour les opérations d'économies d'énergie les plus courantes, de préciser les conditions de délivrance et les montants en kWh cumac des certificats,*

La fiche BAR-TH-06, par exemple, énonce ainsi que l'installation d'une chaudière individuelle à condensation dans une maison de 120 m<sup>2</sup> située dans la zone climatique H2 (à Châteauroux, par exemple) permet d'économiser 121 MWh cumac. Les dossiers sont instruits par les organismes régionaux chargés de l'énergie : DREAL, DRIEE (Ile-de-France) ou DEAL (outre-mer).

Les CEE peuvent aussi être obtenus par le biais d'opérations non standardisées (opérations dites « spécifiques ») : les dossiers sont alors examinés par les services instructeurs avec l'appui de l'ADEME.

Durant la première période de mise en œuvre, de mi 2006 à mi 2009, l'opération a obtenu un vif succès. L'objectif d'économie d'énergie de 54 TWh cumac a été dépassé, puisque les économies réalisées ont atteint 62,5 TWh cumac sur la période. Cela équivaut environ à une économie de 7,7 milliards de kWh par an, soit 1 % de la consommation du secteur résidentiel et tertiaire. Selon une étude d'ADEME et du CIRED, le dispositif a coûté environ 210 millions d'euros aux obligés sur la période. Les deux tiers sont des coûts indirects (promotion commerciale, animation des partenariats, etc.) et un tiers correspond aux avantages concédés aux clients pour les inciter à mener des actions d'économie d'énergie.

La loi Grenelle 2 a étendu le périmètre des personnes soumises à obligations aux fournisseurs de carburants pour automobiles (Total, BP, Esso, Leclerc, Auchan, Carrefour, etc.). La plupart étaient déjà assujettis à des obligations en raison de leurs ventes de fioul domestique, mais leur importance a considérablement augmenté dans le dispositif global. La possibilité de demander des CEE a été restreinte aux seuls obligés et à trois autres types d'acteurs : l'ANAH, les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales. Cependant, il est toujours possible pour toutes les personnes morales de bénéficier du dispositif en s'associant en amont de la réalisation de l'opération d'économies d'énergie à des acteurs obligés ou éligibles qui contribueront à la réalisation de l'opération et déposeront ensuite la demande des CEE en leur nom.

Autre innovation de taille : la loi Grenelle 2 prévoit que des CEE puissent être obtenus au titre de la participation aux « programmes d'accompagnement » qui seront sélectionnés et agréés par le ministre. Durant la première période, il est apparu que certains programmes (formation des artisans, notamment) étaient favorables à l'atteinte des objectifs. Une fiche permettant d'attribuer des CEE aux obligés au titre de leur contribution à la réalisation de ces programmes avait déjà été rédigée, et la loi Grenelle 2 régularise ce raisonnement. Elle distingue 4 types de programmes : formation, information, innovation et lutte contre la PE.

Actuellement, la gestion des CEE occupe 9 équivalents temps plein en régions, les certificats étant délivrés par la DREAL du siège social du demandeur. 85 % des demandes sont

polarisées en Ile-de-France, où se situent les sièges sociaux des plus grands obligés. Cette situation risque de déboucher sur la perte de compétence des autres services régionaux. C'est pourquoi un pôle national CEE est en cours de constitution afin de faire face à l'augmentation importante des objectifs tout en garantissant un maintien de la qualité de service et une bonne maîtrise des coûts administratifs. Le pôle sera créé le 1er septembre 2011 et installé à La Défense. Un décret est aussi en cours de préparation afin d'encadrer réglementairement les tâches de contrôles et de prévoir des sanctions en cas de manquement à la réglementation.

Les obligations totalisent 345 TWh cumac sur la deuxième période (2011-2013). Cela représente une multiplication par 6,5 par rapport à la première période, ce qui est conforme aux recommandations du comité opérationnel « Bâtiments existants » du Grenelle. Une période transitoire de 18 mois a été instituée de facto en l'attente du vote de la loi Grenelle 2 et l'adoption des textes d'application (ce qui a permis la continuité du dispositif pendant cette période). Les demandeurs de CEE ont pu poursuivre leurs actions et récupérer ainsi des CEE qui pourront être valorisés durant la deuxième période. Un total de 110 TWh cumac était ainsi déjà inscrit sur le registre des CEE au 1<sup>er</sup> janvier 2011 : 235 TWh cumac d'économies d'énergie restent donc à réaliser.

L'article 78 de la loi Grenelle 2, codifié depuis à l'article L. 221-1 du code de l'énergie, prévoit qu'une part des économies d'énergie donnant lieu à des CEE devra être réalisée auprès de ménages en PE, ce qui crée une obligation de résultat. Son article 11 précise qu'« est en PE une personne qui éprouve, dans son logement, des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison, notamment, de l'inadaptation de ses ressources et de ses conditions d'habitat ». Deux options sont à l'étude pour faire respecter l'obligation légale :

- la fixation par voie réglementaire d'un quota obligatoire des économies d'énergie devant être réalisées par chaque obligé auprès des ménages en PE ;
- la voie par accord volontaire : le volume des CEE délivrés au titre de la participation à des programmes agréés par le ministre en tant participant à la lutte contre la PE serait alors bonifié.

Cette seconde option a actuellement la faveur de l'administration. Pour autant, l'arbitrage des cabinets ministériels impliqués dans le débat actuel n'a pas encore clairement tranché entre ces deux options. La décision sera prise dans les semaines ou les mois à venir. La voie réglementaire a l'avantage d'énoncer des objectifs clairement quantifiés, les obligés disposant d'une liberté de moyens pour les atteindre. Mais l'absence de définition opérationnelle de la PE ne leur permet pas d'identifier les consommateurs concernés. Si le rapport Pelletier recommande de prendre en compte les personnes pour lesquelles les factures liées à l'énergie représentent au moins 10 % des revenus, il sera difficile aux obligés d'en apporter les preuves sans créer une grande lourdeur administrative : l'option reviendrait à créer des « CEE PE », donc un nouveau dossier de demande, un nouveau registre, un nouveau marché et des nouvelles sanctions, le tout dans un laps de temps assez court.

Le principe de l'accord volontaire a l'avantage de ne pas comporter de limite supérieure et permettrait d'enregistrer tous les programmes jugés pertinents. Après agrément des dossiers, la délivrance des CEE serait administrativement très simple. L'identification des foyers en PE serait effectuée ex ante grâce au partenariat avec des associations ou des établissements publics ayant pour objet la lutte contre la PE. L'agrément de chaque nouveau programme serait aussi l'occasion de rappeler l'importance de cette lutte. En revanche, la fixation du bonus est délicate, puisque le prix de marché actuel des CEE n'intègre pas les coûts de repérage et d'accompagnement des ménages. Il n'est pas non plus certain que les programmes

agréés seraient assez nombreux pour communiquer de façon positive sur les résultats atteints, notamment auprès des parlementaires qui ont souhaité préciser qu' « une part » des CEE devra être réalisée au bénéfice des ménages en situation de PE.

### **Lutte contre la précarité énergétique : actions des obligés et freins du dispositif**

**Xavier Romon**, Délégué Général du Club C2E ATEE (Association Technique Energie Environnement), explique que l'ATEE existe depuis une trentaine d'années. Elle promeut l'efficacité énergétique et constitue, entre autres, une plateforme d'échange entre les vendeurs d'énergie, les collectivités et les autres acteurs du dispositif CEE (dont les consommateurs). Elle propose aussi des opérations standardisées d'économie d'énergie au ministère : plus de 210 ont été élaborées jusqu'à présent, soumises au Ministère puis publiées dans des arrêtés. Elles sont disponibles sur les sites de la DGEC, de l'ATEE et dans le mémento des CEE. Pour chaque secteur (bâtiment, tertiaire, etc.), les gisements d'économies d'énergie réalisées en moyenne grâce aux différentes opérations standardisées définies y sont décrits.

Les vendeurs d'énergie jouent un rôle moteur central dans le dispositif CEE et financent *in fine* les certificats. Ce mécanisme de marché novateur est un dispositif incitatif accélérateur des économies d'énergies – notamment dans le bâtiment – comme le montre le bilan de la première période. Il a aussi l'avantage de s'appliquer à toutes les formes d'énergie. Il pourrait jouer un grand rôle dans la lutte contre la PE en apportant des moyens pour financer des travaux chez des ménages ne disposant pas des moyens d'investir alors qu'ils résident le plus souvent dans les logements où les travaux et les économies à réaliser sont les plus importantes. Le fait de confier un rôle moteur aux obligés est aussi intéressant, ces ménages n'étant pas en situation de prendre l'initiative.

Durant la première période, le rôle des CEE a été considérable, puisqu'ils ont permis le remplacement de 500 000 systèmes thermiques (chaudières, pompes à chaleur, etc.) et de mener 340 000 chantiers d'isolation. Les interventions les plus faciles ont été réalisées en première période, alors que les objectifs ont été multipliés par 6 sur la deuxième. Dans ce contexte, les collectivités, qui se sont bien impliquées en première période en tant qu'éligibles, devraient à nouveau être très impliquées en seconde période de 2011 à 2013. Ceci est très important, puisqu'elles joueront notamment un rôle fort dans le repérage des ménages en PE.

Les dernières actions standardisées enregistrées peuvent aussi jouer un rôle intéressant. Ainsi, la fiche BAR-TH-45 (rénovation globale des bâtiments) permettra de rémunérer pour la première fois un ensemble de travaux en se fondant sur des audits énergétiques. Elle ne permettra pas de traiter le parc privé diffus, où résident 87 % des personnes en PE (62 % étant propriétaires) mais sera très adaptée aux logements sociaux et appliquera une bonification pouvant atteindre jusqu'à 25 % par rapport aux certificats individuels. Cette fiche pourrait servir de base à une future fiche « rénovation globale individuelle », qui serait plus adaptée aux situations de PE, et qui pourrait par exemple être indexée sur les étiquettes énergétiques avant et après travaux. Bien que peu adaptée aux personnes en PE, la nouvelle fiche Contrat de performance énergétique peut aussi aider à définir les méthodes d'évaluation des travaux dans une approche globale applicable à des cibles plus diffuses.

Les programmes d'accompagnement, tels que le programme Habiter Mieux de l'ANAH, semblent un levier très intéressant pour agir sur la PE. Sur ce point, l'ATEE perçoit cependant des obstacles importants, le premier d'entre eux étant la faiblesse de la rémunération actuellement proposée (15 euros par MWh cumac), qui ne motivera pas suffisamment les

obligés, lorsqu'on compare cette rémunération au niveau de la pénalité en cas de non-atteinte des objectifs qui est de 20 euros par MWh cumac. Pour une opération de remplacement de chaudière et d'isolation chez un particulier coûtant environ 10 000 euros, on peut estimer les CEE récupérés à 150 à 200 MWh cumac environ. Les coûts atteindraient donc 50 à 70 euros par MWh cumac et l'obligé aurait alors plutôt intérêt à payer la pénalité qu'à faire effectuer les travaux.

Les obligés devraient aussi percevoir des bonifications sur les CEE obtenus chez des ménages en PE. Or, dans l'état actuel des choses, il serait seulement tenu compte de la participation des obligés aux programmes ayant conduit à la réalisation des travaux (sous la forme d'une attribution immédiate de CEE lorsque les obligés abondent « en amont » les programmes – type habiter Mieux de l'ANAH). Il y aurait ensuite à nouveau attribution de CEE, sur ces mêmes financements, lors de la réalisation des travaux chez les ménages concernés par le programme. Si ces travaux sont réalisés grâce à un des obligés ayant contribué en amont au programme, alors la bonification interviendrait à ce moment-là (double compte de CEE). Cependant, il n'est pas toujours évident de connaître l'origine des travaux effectués par l'obligé. Il n'existe donc, en pratique, aucune bonification spécifique « PE ». L'ATEE propose donc que soit retenue une valorisation unique des obligés en cas de participation à ces programmes, ce qui les incitera plus fortement à s'y impliquer.

Si le ministère optait pour la voie réglementaire et décidait de rendre obligatoire la réalisation d'un quota des actions donnant lieu à attribution de CEE auprès de ménages en PE, il faudrait alors que les obligés n'aient à fournir qu'un relevé de preuves simplifié, car le dispositif des CEE est déjà très complexe.

Plusieurs freins apparaissent. L'ATEE considère que les ménages en PE sont difficiles à repérer du fait qu'ils habitent majoritairement dans l'habitat diffus. La part des travaux restant à financer au-delà des aides est plus élevée. La faiblesse de la pénalité et la complexité administrative sont aussi des obstacles importants. En outre, alors que les CEE sont aujourd'hui souvent une occasion de réaliser des travaux de qualité supérieure aux normes habituelles, il est à craindre que l'obligation de réaliser les travaux chez les foyers en PE ne se traduise par des interventions *a minima*. Il est aussi difficile de mener des actions en zone rurale, où les partenaires des obligés ne sont pas toujours très présents, alors que les situations de PE y sont très nombreuses. Il faudra mettre en œuvre des collaborations très étroites entre les obligés et les collectivités pour toucher les ménages résidant en habitat diffus, alors que ces dernières sont en situation, en tant qu'éligibles, d'obtenir des CEE ; or, le dispositif ne facilite pas ces collaborations. Il existe aussi, dans certains cas, une incompatibilité fiscale entre les dons aux associations et l'obtention des CEE liés à la participation à des programmes de lutte contre la PE, les CEE étant considérés comme une aide financière par l'administration fiscale.

Les participants aux groupes de travail d'ATEE ont un profond désir d'agir en matière de PE et estiment que le dispositif CEE peut être efficace – à l'exemple de l'expérience du Royaume-Uni, mais ils mettent en avant des freins face auxquels ils proposent des solutions. S'ils ne peuvent pas apporter toutes les réponses, les CEE constituent donc un outil complémentaire par rapport aux autres dispositifs existants en matière de lutte contre la PE.

**Raphaël Claustre**, CLER, observe que l'objectif global d'économies d'énergie n'a pas été multiplié par 6 mais par 3 si l'on tient compte de la hausse du nombre de bâtiments concernés et du fait que la durée de la seconde période n'est pas de 3 ans, mais de 4 ans et six mois.

## **Intérêt du dispositif pour les collectivités**

**Emmanuel Goy**, Délégué adjoint de l'association AMORCE, chargé de l'énergie, rappelle qu'AMORCE regroupe plus de 600 collectivités et entreprises, dont 430 collectivités de toutes tailles, allant de la petite commune de Roquetaillade (Aude) à la région Ile-de-France. Les questions abordées par l'association sont celles de la gestion de l'énergie, des réseaux de chaleur et des déchets au travers des partages d'expériences et du lobby en faveur des collectivités. AMORCE est ainsi à l'origine de l'amendement qui a permis, après de multiples rebondissements, de conserver l'éligibilité quasi complète des collectivités au dispositif des CEE dans la loi Grenelle 2.

AMORCE, l'ADEME, l'ATEE et l'AITF ont publié en 2007 un guide qui présente les initiatives permettant aux collectivités d'obtenir des CEE. Une version actualisée suite à une enquête réalisée en 2008 portant sur une dizaine de retours d'expériences de collectivités, est téléchargeable sur le site Internet d'AMORCE. L'enquête a été actualisée en 2010.

Les CEE sont un dispositif de financement complémentaire des actions énergétiques des collectivités. Pour le public ce dispositif s'ajoute notamment au crédit d'impôt. Il constitue une innovation importante vis-à-vis des fournisseurs d'énergie, car il les incite à vendre des volumes en baisse (et non en hausse) d'une année sur l'autre : ceci est déjà (même si les ordres de grandeur restent modérés) une petite révolution. Le décompte des kWh cumac, bien que technique, peut être compris comme un programme de fidélisation aux économies d'énergie : à chaque opération correspond un certain nombre de points, et les obligés doivent atteindre un certain cumul de points sous peine d'avoir à payer une pénalité.

Ce système de décompte permet de mesurer l'ampleur et l'effet de programmes de maîtrise de l'énergie engagés par les collectivités. Le principe des kWh cumac permet aussi de prendre en compte la durée de vie des actions, puisqu'une opération d'isolation a par exemple un impact plus long que l'installation d'une pompe à chaleur. Cette approche de long terme est plus juste que le simple calcul de la durée du retour sur investissement. Pour les opérations standardisées, chaque fiche énonce aussi clairement les spécifications techniques à respecter et à faire respecter par le maître d'œuvre, l'installateur, le grossiste et le fournisseur.

Il faut néanmoins noter qu'alors que les fiches publiées en 2006-2007 promouvaient les meilleures pratiques alors disponibles, les opérations décrites se rapprochent aujourd'hui, en raison de l'évolution des pratiques, des minimums exigibles. Des CEE peuvent ainsi être délivrés en contrepartie d'une opération d'isolation utilisant une épaisseur de 20 cm de laine de verre sous toit, alors que de nombreux artisans en posent déjà systématiquement 25 cm ou 30 cm. Il est donc parfaitement possible d'utiliser des CEE dans le cadre d'intervention chez les ménages en PE, puisque cela permettra de s'assurer que les standards sont respectés. Les CEE apparaissent donc comme un bonus qui permet de soutenir les actions engagées et non comme un objectif en soi.

Les collectivités à l'initiative de programmes peuvent s'engager seules. Elles doivent alors s'adresser à leur DREAL (puis, à compter de septembre 2011, au pôle national) pour obtenir leurs CEE. Si elles établissent une convention de partenariat avec un obligé, ce dernier se verra créditer les CEE et rétrocédera en échange des financements à la collectivité, ou encore apportera des financements plus importants aux actions locales de lutte contre la PE. Enfin, elles peuvent aussi faire appel à des prestataires spécialisés disposant des compétences de bureaux d'études et qui peuvent aussi valoriser ou obtenir des CEE.

Ces approches différentes peuvent être utilisées pour des projets distincts sur un même territoire – interventions sur le patrimoine des collectivités, dans les logements des

propriétaires (PO), etc. – voire même au sein d'un même programme, dès lors que la répartition des CEE est précisée par les contrats négociés. Chaque collectivité doit composer ses programmes selon le contexte. Si les collectivités collaborent très souvent avec les obligés pour intervenir sur le patrimoine diffus et afin d'impliquer leurs réseaux commerciaux, ce n'est pas systématique. Il faut aussi tenir compte du fait que les CEE ne sont valorisables qu'en fin de période, alors qu'il est possible que les collectivités obtiennent des financements immédiats de la part des obligés si le cadre contractuel le prévoit. Cette option permet d'utiliser immédiatement les financements obtenus et d'amorcer les dynamiques locales.

Les frais administratifs de gestion des comptes de CEE sont à la charge des collectivités – mais ils sont, à l'expérience, modestes. Les CEE peuvent être conservés pendant trois périodes – donc jusqu'à fin 2019 pour les certificats acquis cette année – ce qui permet de prendre le temps d'affiner les modes de gestion. S'il n'est pas nécessaire d'ouvrir une procédure de marché public, mais les collectivités doivent veiller à communiquer auprès de tous les obligés présents sur les territoires pour leur faire part de leurs projets et être certaines que les partenariats signés le seront dans les meilleures conditions. Les contrats négociés avec les obligés doivent préciser les volumes de CEE attendus ainsi que la répartition des financements.

Il est impossible de proposer des contreparties sous forme de prestations, car un bureau d'études (non obligé) pourrait porter plainte pour concurrence déloyale si un obligé proposait à une collectivité de réaliser des audits à la collectivité en échange de la récupération de CEE sans ouvrir une procédure de marché public. En cas d'intervention sur leur patrimoine, cela simplifie aussi les négociations des collectivités avec les obligés en la situant sur le terrain des contreparties financières. La négociation est toutefois plus complexe en cas d'intervention sur le patrimoine diffus, puisqu'il n'est pas certain que les actions d'identification des ménages pourront être prises en compte dans la valorisation des CEE : l'utilisation des fichiers des fournisseurs dans le cadre du repérage mérite-t-elle, par exemple, une valorisation ? Il semble préférable de la considérer comme une contribution bénévole indépendante de la négociation sur les CEE, qui seront valorisés uniquement à partir des actions sur les bâtiments.

Il est aussi possible de faire appel à un prestataire qui préparera le dossier et qui pourra même acquérir les CEE inscrits au registre. Des contrats spécifiant un prix plancher des CEE et une clé de répartition des surplus entre la collectivité et le prestataire en cas de vente à prix supérieur, commencent à apparaître. Ils incitent le prestataire à valoriser les CEE au mieux tout en permettant à la collectivité d'en bénéficier. Actuellement, les prix des CEE détenus par les prestataires et les grands obligés sont cohérents.

Selon les enquêtes menées par AMORCE, l'ATEE, et la FNCCR, les prix des CEE ont varié dans les conventions signées par les collectivités avec les obligés dans des proportions allant d'un facteur 1 à 6 ; dans certains cas, ces conventions n'ont pas valorisé les CEE auxquels pouvaient prétendre les collectivités. La procédure paraît initialement lourde aux collectivités, et il est parfois difficile de les motiver à s'engager alors que les prix de vente des certificats ne sont pas connus à l'avance. Les difficultés d'interprétation des fiches d'opérations standardisées s'amenuisent grâce au travail quotidien des partenaires autour de l'ATEE.

Durant la première période, au moins 50 collectivités ont déposé des dossiers en propre. La DRIE Ile-de-France considère qu'au moins 30 % des dossiers des grands obligés ont été déposés en partenariat (notamment avec des collectivités). Celles-ci se sont donc engagées dans le dispositif, au départ surtout aux côtés des obligés. Les collectivités souhaitent évidemment la hausse du prix des certificats, mais aussi une lisibilité renforcée de leurs discussions avec les obligés. Car elles ont du mal à distinguer, dans les prix qu'ils proposent,

la part liée au bonus qu'ils sont prêts à accepter pour se défaire de leurs pénalités et la part liée à leurs coûts administratifs (même si c'est le total qui, concrètement, leur importe). Elles voudraient aussi pouvoir valoriser les aides qu'elles ont apportées aux particuliers en première période, comme l'a fait la Région Picardie. Peu d'entre elles ont demandé les contreparties des aides locales versées unilatéralement pour subventionner les travaux énergétiques des ménages – sachant qu'il est possible que des obligés aient, de leur côté, valorisé ces actions.

Plus des trois quarts des collectivités ayant mené à bien un dossier en première période souhaitent reconduire l'expérience, ce qui est encourageant. La loi Grenelle 2 précise qu'elles sont éligibles, pour les actions menées sur leur patrimoine et dans le cadre de leurs compétences, ce qui comprend les programmes locaux pour l'habitat, les PDALPD, etc. Elle restreint clairement l'éligibilité aux bailleurs sociaux, à l'ANAH et aux collectivités. Alors qu'en première période, l'ampleur minimale des dossiers devaient être de 1 GWh cumac (isolation du toit de 500 m<sup>2</sup> d'une école, par exemple), ces dossiers devront représenter en principe 20 GWh cumac au minimum pour la deuxième période (soit 300 000 euros selon le montant de la pénalité actuellement évoqué) ce qui est déjà assez important. Il sera néanmoins possible de déposer des dossiers « hors seuil » une fois par an (aucun seuil minimal pour le dépôt du dossier). Les contrats ne courent, en revanche, que 12 mois au plus après achèvement des travaux, ce qui oblige à mettre en place une bonne coordination administrative afin que les dossiers se succèdent annuellement et de façon régulière.

Selon les informations provenant du registre national, la tendance était au dépassement des objectifs en fin de première période. Le rythme de dépôt des dossiers s'est maintenu durant la période transitoire, notamment du fait des grands obligés : la deuxième période s'ouvre donc alors que 110 TWh cumac sont déjà inscrits sur le registre. Fin 2012, l'objectif est d'atteindre 400 TWh cumac d'économies d'énergie depuis la création du dispositif. Le rythme actuel semble en ligne avec cet objectif, mais il faudra observer quel sera le jeu des nouveaux obligés jusqu'en 2015 : car la pression à la récupération des CEE sera plus forte en cas de retard sur les objectifs, ce qui se traduira par une augmentation de la valeur des CEE acquis volontairement par les collectivités. AMORCE avait donc demandé (avec l'ADEME) que l'objectif soit de 14 à 18 fois plus élevé entre 2011 et 2019 qu'en première période, afin que les exigences, et les prix, soient les plus élevés possible.

### **Le programme Habiter Mieux et le point de vue de l'ANAH**

**Eric Lagandré**, ANAH, rappelle que les programmes de l'ANAH reposent toujours sur des partenariats avec des territoires de toutes sortes, et qu'ils sont de plus en plus souvent construits avec les Conseils généraux et les intercommunalités. A ce jour, 800 programmes sont en cours. Ils donnent lieu à l'exécution de conventions nouées avec les collectivités et qui précisent les objectifs, les moyens d'action et les moyens financiers. Aux côtés des classiques OPAH, les Programme d'intérêt général (PIG) définissent des objectifs sur une zone donnée tout en développant une animation spécifique et en confiant pour cela des missions à des opérateurs de terrain tels que les PACT. Ces programmes devraient être nombreux sur le thème de la PE, puisque les collectivités ont reçu pour mission de mobiliser leurs travailleurs sociaux sur l'identification des personnes en PE. L'expérience montre que celles qui ont programmé des OPAH depuis plusieurs mois sont plus rapidement opérationnelles sur ce thème, le maillage du territoire étant essentiel pour obtenir des résultats. L'organisation des élections cantonales a freiné de façon sensible la négociation des Contrats locaux d'engagement (CLE) contre la PE prévus dans le cadre du programme habiter Mieux, mais la situation évolue très vite, puisque l'ensemble des départements devrait être couvert d'ici à la

fin de l'automne 2011.

Devenue éligible à l'attribution de CEE par la loi Grenelle 2, l'ANAH s'est interrogée pour savoir comment les CEE allaient permettre d'apporter des moyens complémentaires aux financements qu'elle apporte dans le cadre de ses actions. Elle a d'abord envisagé de remplir des fiches d'opération standardisées, mais cette piste a été abandonnée, car les petits chantiers représentent des budgets de 3 000 à 30 000 euros (la moyenne étant située à 10 000 euros environ), le propriétaire unique étant un profane rarement assisté d'un maître d'œuvre et qui travaille directement avec les artisans. Il semblait alors difficile d'atteindre les exigences des fiches. Il aurait aussi fallu créer un service spécialisé dans la valorisation des CEE – sachant par ailleurs que les modes de financement de l'ANAH sont difficilement compatibles avec le temps d'attente nécessaire.

Les collectivités se sont déjà rapprochées des obligés durant la première période autour des OPAH conduites avec l'ANAH. Dans les cas où les spécificités des chantiers permettaient de bénéficier de l'écoprime, les obligés ont proposé d'abonder les programmes mis en œuvre auprès des collectivités (par exemple à hauteur, respectivement, de 400 et 600 euros par logement à Pau et à Bordeaux, qui font office de territoires « tests »), à qui revient le rôle de distribuer les primes au cas par cas. L'ANAH, en tant qu'éligible, sera donc aussi partie prenante dans ces conventions de partenariat – ce qui en renforcera la transparence. Cette logique devra aussi s'imposer aux autres actions de l'ANAH destinées aux syndicats de copropriétés et au secteur locatif.

Le programme Habiter Mieux cible les propriétaires occupants des maisons individuelles de plus 15 ans, à condition qu'il existe un CLE, qu'un accompagnement technique et social des propriétaires soit mis en œuvre et que le gain de performance énergétique atteigne ou dépasse 25 %. Cela exigera un important effort de financement de l'ANAH, puisque les propriétaires qui entreprendront ces travaux les compléteront par des travaux de sécurité, de clos et de couvert : l'ANAH estime donc que le programme pèsera à hauteur de 600 millions d'euros sur son budget. C'est pourquoi il sera fait appel à la contribution des fournisseurs d'énergie : celle-ci devrait atteindre 250 millions durant les 7 années du programme.

Un appel à contribution financière a été publié à l'attention des obligés (le prix du MWh restant à fixer par un arrêté ministériel préparé par la DGEC). Cette contribution n'empêchera pas que les mécanismes habituels des CEE ne s'appliquent par ailleurs. Ces programmes font l'objet de premiers tests de terrain. Des discussions sont déjà en cours avec des filiales de Total en Meurthe-et-Moselle, et avec Chauffage Fioul en Nord-Pas-de-Calais. Il faudra aussi ouvrir des négociations semblables avec EDF pour les exemples de Pau et Bordeaux. Au niveau local, il faudrait aussi que des conventions précisent comment les collectivités contracteront avec les obligés dans le cadre de leurs programmes, sur le modèle des partenariats déjà existants. Il sera notamment intéressant d'impliquer les fournisseurs de fioul, qui connaissent la situation des ménages et l'état des chaudières qu'ils repèrent au moment des livraisons. Ce relais devra être utilisé.

Exemple de Bordeaux : dans le cadre d'une convention locale, un propriétaire occupant bénéficiant d'une subvention de l'Anah et isolant son toit perçoit ainsi les 1600 euros de l'ANAH au titre de la prime Habiter Mieux (1100 euros + complément à hauteur de ce que met la collectivité - dans la limite de 500 euros), les 500 euros de la collectivité, et un obligé pourrait compléter à hauteur de 600 euros, récupérant ainsi les CEE.

Mais en l'absence de ce type de partenariat, l'attribution des CEE n'est pas tranchée par les textes existants. A terme, dans le cadre du programme Habiter Mieux, les obligés contractualiseront donc avec l'ANAH à la fois au plan national et local. Il a toutefois été

demandé aux délégations locales de l'ANAH et aux DREAL de ne signer aucun accord local tant que les conventions et les textes nationaux ne sont pas adoptés. Ces textes portent sur le nombre de kWh cumac que les obligés recevront en échange de leur contribution nationale au programme Habiter Mieux.

**Michel Gonord**, EDF, confirme que les obligés prévoient de verser 250 millions d'euros au niveau national dans le cadre du programme Habiter Mieux. Ce sont les acteurs des CLE qui, localement, détermineront quels sont les partenaires avec lesquels ils souhaitent travailler.

**Yann Ménager** précise que le programme « Habiter Mieux » disposera d'un budget de 1,350 milliard d'euros sur 7 ans. 600 millions proviennent du budget de l'ANAH, 250 millions des obligés, et 500 millions du grand emprunt des Investissements d'Avenir. Les obligés bénéficieront au titre de leur contribution au plan national des CEE puisque leur contribution a permis d'engager un fort levier d'action. Les négociations finales sont assez complexes, car les obligés veulent aussi intervenir dans le cadre de la réalisation des travaux au niveau local et éviter que d'autres acteurs ne bénéficient de façon indue de leur investissement dans le programme.

### **Exemple du Conseil général du Gers : mise en place d'une opération (futur « programme SLIME » ? )**

**Régine Saint-Mézard**, Conseil général du Gers,, rappelle que le Gers a depuis 2004, dans le cadre du Fonds Solidarité Logement (FSL), développé des actions préventives de maîtrise de l'énergie et de l'eau : réalisation de diagnostics thermiques, conseils en économie d'énergie et d'eau, actions collectives d'information et de sensibilisation de professionnels de l'action sociale et de groupes d'usagers.

Aux côtés du travailleur social ayant signalé les situations, les actions au sein du logement sont mises en œuvre par un thermicien intervenant chez les PO et les locataires éligibles au Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD). Les premiers petits travaux post-diagnostic sont financés par le Fonds Social d'Aide aux Travaux de Maîtrise de l'Energie (FSATME) mis en place dans le cadre du FSL. Le repérage est effectué uniquement par les travailleurs sociaux constatant une consommation d'énergie anormalement élevée, une incapacité à se chauffer et/ou des comportements inadaptés, voire dangereux.

Six ans après le début de cette action, il apparaît que les ménages en difficulté ne gaspillent pas l'énergie et que les comportements de privation sont généralisés. Plus de 95 % des consommations réelles sont inférieures aux consommations théoriques. Les PO ne peuvent pas financer la part des travaux restant à charge après aides et subventions et il est presque impossible d'inciter les propriétaires bailleurs (dont beaucoup sont modestes) à effectuer ces travaux. Lorsque les travaux sont réalisables, l'accompagnement technique et social est indispensable pour mobiliser les instruments existants très complexes, les plans de financement variant selon la situation des ménages (personnes seules, retraitées, handicapées, etc.), et exigeant une connaissance très fine des dispositifs sans laquelle les personnes n'accèdent que très rarement aux financements. Une longue médiation est par ailleurs nécessaire entre bailleurs et locataires pour obtenir des résultats.

Depuis 2004, il n'a été possible d'intervenir que chez environ 50 ménages par an, alors que les demandes d'aides pour impayés d'énergie sont de plus en plus importantes et représentent à présent plus de 50 % des demandes d'aides au FSL. Les travaux d'amélioration de la performance énergétique ne peuvent être réalisés que dans 20 % des cas et le sont presque

exclusivement chez les PO, sachant que 75 % des demandes d'aides au titre des difficultés liées à l'énergie émanent de locataires, qui ne sont pas concernés par le programme Habiter Mieux. L'accompagnement dure en moyenne un à deux ans.

Le nouveau programme « Service local d'intervention pour la maîtrise de l'énergie » (SLIME) vise à mettre en œuvre un traitement massif, donc à pouvoir intervenir chez plusieurs centaines de ménages et ce, de façon globale (amélioration des logements, revenus et comportements). Il faut donc trouver des partenariats financiers efficaces, notamment à l'attention des propriétaires bailleurs, pour lesquelles les aides de l'ANAH ont à nouveau été réduites en 2011. Le Gers a décidé d'expérimenter le dispositif SLIME, en appuyant sur l'étude sociotechnique comparée des dispositifs existants réalisée dans le cadre de l'appel à projets PREBAT, dont les conclusions ont été remises en 2008. Inspiré du programme québécois Econologis, et d'expériences d'autres départements français, il comprend trois niveaux :

- le niveau *micro* apporte une intervention rapide d'un socio-technicien à domicile. Celui-ci réalise un diagnostic global fondé sur les trois causes de la PE, et installe des petits équipements (lampes basse consommation, kits hydro-économiques, joints d'étanchéité, etc.), toutes les expériences telles que le Cariteam Energiesparservice (Allemagne) montrant que cette intervention est largement déterminante pour la poursuite de l'action. En fonction de ce diagnostic sociotechnique complet, si nécessaire un accompagnement social sera mis en place, les dispositifs mobilisables seront examinés, et le dossier sera éventuellement orienté vers les autres niveaux d'intervention ;
- le niveau *méso* sera activé si le diagnostic démontre le besoin d'une intervention plus complète : diagnostic thermique, préconisations et petits travaux ;
- le niveau *macro* sera mobilisé si les éléments disponibles montrent qu'une réhabilitation plus lourde, éligible aux aides de l'ANAH et au programme Habiter Mieux, est nécessaire et possible. Les ménages sont alors accompagnés dans les démarches nécessaires.

La mise en œuvre du SLIME repose sur le repérage des situations par de multiples donneurs d'alerte. Il ne s'agit plus uniquement des seuls travailleurs sociaux, mais de tous les acteurs du territoire susceptibles de rencontrer les personnes en difficulté énergétique : secrétariats de mairie, services de lutte contre l'habitat indigne, associations caritatives, services médicaux, médecins, infirmières libérales, aides à domicile, etc. Chaque donneur d'alerte pourra effectuer les signalements grâce à un numéro de téléphone dédié. Le niveau *micro* sera alors activé sous 15 jours. Le programme sera expérimenté pendant 3 ans sur 26 communes correspondant, au nord-ouest du département, au territoire d'une OPAH qui démarre actuellement et dont la durée est aussi de 3 ans. L'objectif est de rencontrer 1500 ménages durant les 3 ans de l'expérimentation. Il s'agit de mettre en synergie l'ensemble des outils existants d'amélioration de l'habitat, qui sont aujourd'hui dispersés et très peu accessibles aux personnes nécessiteuses. Ce programme expérimental vise à construire une action dont l'ampleur est sans commune mesure avec les mesures existantes avant de la généraliser, ensuite, à l'ensemble du département du Gers.

Le budget du programme qui sera expérimenté par le Conseil général représente 230 000 euros pour 500 ménages en année pleine. Une partie de ce budget est destinée à l'évaluation. Les petits équipements installés chez les ménages lors de la première visite avoisine 35 000 euros pour les 500 ménages (70€ en moyenne par ménage).

Toutes les situations de PE ne trouvent pas leurs solutions dans les travaux. Pour autant, il

existe toujours des façons d'agir. Sur les 185 000 habitants du Gers, les 2200 demandes d'aides adressées en 2010 au FSL pour cause d'impayé d'énergie ne représentent sans doute qu'une partie des situations de PE. Pour autant, un tiers de ces demandes trouveraient réponse au niveau *micro*. L'adaptation des comportements, le choix d'un abonnement et d'un mode de paiement adapté, l'isolation du cumulus ou d'un plafond de garage, ou l'obtention du TPN et/ou du tarif social gaz, etc. ne sont pas très coûteux. En maîtrisant la consommation et en limitant et lissant les dépenses tout au long de l'année, ces réponses au niveau *micro* peuvent améliorer grandement les situations et éviter le découragement. Car améliorer le confort et rendre au ménage sa capacité d'agir a un impact considérable sur le bien-être, la santé et la capacité d'insertion sociale et professionnelle des personnes.

Des travaux sont en cours pour évaluer ces impacts qualitatifs. La principale difficulté du dispositif réside dans l'insuffisance des sources de financement de l'accompagnement social, de la sensibilisation et de l'information qui permettraient de répondre à la majorité des situations rencontrées sur le terrain. Il est malheureusement aujourd'hui impossible d'apporter un accompagnement social à tous les demandeurs d'aides du FSL, dont le nombre augmente fortement. Selon des informations transmises très récemment par une correspondante Solidarité Energie, EDF abonde les FSL de la région Sud-Ouest à hauteur de 2,2 millions d'euros : or, 60 % de cette enveloppe était déjà consommée au 31 mars 2011.

#### **DEBAT ET PROPOSITIONS**

---

#### **Financer les premières visites et l'accompagnement grâce aux CEE ?**

**Franck Dimitropoulos** précise que le coût d'une première visite avec installation des petits équipements est évalué à 200 à 250 euros en cas de massification. Le gain moyen sur factures après ces visites en Allemagne (sachant que ce pays est plus avancé que la France en termes énergétiques) est de 90 euros environ par an et par ménage. Le retour sur investissement est donc assez rapide et l'impact potentiel de ces petits équipements n'est pas négligeable en France. Si elles ne peuvent pas dans la plupart des cas résoudre à elles seules les problèmes des ménages, ces premières visites sont cependant en pratique liées aux tâches d'animation reconnues indispensables pour repérer et traiter les situations en profondeur. Mais le rôle des CEE et les procédures à mettre en place dans le financement de cet accompagnement restent à préciser.

**Véronique Stella**, Fondation Abbé Pierre, rappelle aussi que les outils actuellement disponibles ne permettent toujours pas de financer l'animation et que la visite à domicile est indispensable pour la connaissance des situations, puis la mise en place de l'AMO permettant d'intervenir dans les foyers.

**Emmanuel Goy** demande si le programme SLIME, beaucoup plus ambitieux que les actuels dispositifs du type FSATME, serait éligible en tant que programme de lutte contre la PE au sens de la loi Grenelle 2, sachant que 75 % de son public est exclu du programme Habiter Mieux. Si le ratio retenu était de 15 euros/MWh cumac, cela représenterait 50 000 euros, soit l'ordre de grandeur de 20 % des coûts annuels de ce programme.

**Raphaël Claustre** demande quels seront les types de programmes éligibles à l'attribution de CEE au sens de la loi Grenelle 2 (taille, mode d'organisation) afin que les acteurs de la lutte contre la PE puissent s'organiser pour présenter des propositions.

**Etienne Ghewy**, Conseil régional Rhône-Alpes, évalue que les financements complémentaires récupérables via les CEE sur les programmes tels que ceux menés en Rhône-Alpes représenteraient de 5 à 10 % des dépenses engagées. Est-il vraiment crédible de

motiver les élus pour une part aussi faible, alors qu'après la première période, l'expérience montre que le dispositif a été parasité par les acteurs commercialisant des chaudières à basse température, des pompes à chaleur, etc., et que bien souvent, des obligés ont récupéré des CEE réalisés dans le cadre de partenariats avec les collectivités sans les en avertir ? Les collectivités qui se battent pour mettre en place des programmes locaux d'ampleur souvent modeste (dossiers de 30 ou 40 GWhcumac par exemple) trouveront-elles une place face à des programmes nationaux ?

### **Bien distinguer les deux types programmes donnant lieu à l'attribution de CEE**

**Yann Ménager** rappelle que la loi Grenelle 2 distingue clairement les CEE attribués au titre de la participation à des programmes de « formation, d'information et d'innovation ». Ces programmes immatériels se distinguent des programmes de mise en œuvre des travaux sur le terrain (y compris dans le cadre du programme Habiter Mieux) : ils correspondent à des actions pour lesquelles il n'est pas possible de quantifier des économies d'énergie. Le législateur a donc estimé qu'il fallait leur attribuer des CEE au forfait en fonction d'un ratio CEE/financements du programme. Les parlementaires ont toutefois estimé qu'il fallait fixer un plafond pour l'ensemble des CEE qui seront attribués à ce titre sur la deuxième période (par voie réglementaire, ce plafond a été fixé à 25 TWh cumac, soit avec 1 Mwh cumac alloué pour 15 euros versés, pour un total de l'ordre de 170 millions d'euros), et a confié au ministère le soin d'adopter un arrêté fixant les conditions d'agrément de ces programmes.

La DGEC devra vérifier le respect du plafond légal, et envisage de mettre en place un appel à projets précisant le cahier des charges et les critères de sélection des projets de programmes immatériels. La DGEC ne prévoit pas de sélectionner les projets en fonction de leur taille, étant bien consciente qu'il est important d'agir à toutes échelles. Le cahier des charges devra garantir cette égalité de traitement. Les arbitrages ministériels sur les critères de l'agrément des programmes ne sont pas rendus, mais il semble imaginable de favoriser plusieurs « vagues » successives en fonction des priorités (formation, information, sensibilisation).

**Eric Lagandré** confirme qu'il faudrait ouvrir des discussions sur la répartition des CEE liés à l'exécution des travaux dans le cadre d'un programme dans lequel l'ANAH et la région Rhône-Alpes apportent réciproquement environ 50 % et 20 % des budgets de travaux.

### **Les écueils du repérage par voie réglementaire**

**Yann Ménager** explique que les difficultés de l'action contre la PE sont inhérentes au fait qu'elle est un phénomène lié à l'inadéquation des logements et des revenus – principe qu'a reconnu la loi. Le pré-repérage peut être en partie assuré au travers des « présomptions de précarité » (abonnement aux tarifs sociaux de l'énergie, par exemple) ; mais l'adoption de tout critère opérationnel figé ne respectant pas les deux dimensions retenues par la loi Grenelle 2 pourrait donner lieu à un rejet des textes réglementaires par le Conseil d'État, puisque personne ne sait comment interpréter la notion de « besoins élémentaires » énergétiques. Une définition opérationnelle stricte des ménages en PE par la voie réglementaire semble impossible. C'est pourquoi il faudrait proposer d'autres solutions.

**Jean-Marc Prieur**, Fédération des PACT, juge qu'il serait pertinent d'utiliser le plafond PLAI (60 % du revenu médian), critère d'attribution des logements HLM. Dans les territoires les plus difficiles, il arrive que les revenus de 70 % des habitants se situent sous ce niveau.

**Véronique Stella** partage cette approche. Huit millions de personnes vivent sous le seuil de

pauvreté en France. La PE n'est qu'une des conséquences de la pauvreté. Même si ceux-ci sont débordés, les foyers peuvent parfaitement être identifiés par les travailleurs sociaux à partir des PLA et PLAI. Il est donc légitime d'aller rechercher si des ménages identifiés comme précaires éprouvent ou non des difficultés énergétiques dans leurs logements, ce qui est très probable. En outre, la prise en compte de critères inspirés de la définition anglaise serait insuffisante puisque dans les faits, il est très fréquent que les privations soient telles que les ménages consacrent moins de 10 % de leurs revenus aux factures d'énergie.

**Régine Saint-Mézard** rappelle que les difficultés ne touchent malheureusement pas que les personnes percevant le RSA, mais aussi les salariés au SMIC ou à temps partiel. Une personne seule percevant 800 euros n'a pas droit aux aides au logement et est en grande difficulté pour faire face à ses charges. La PE est aggravée par la hausse des prix de l'énergie, mais touche avant tout des personnes déjà en difficulté ne pouvant pas faire face à leurs factures.

**Etienne Ghewy** estime aussi que la prise en compte des PLA et PLAI ou des plafonds de revenus retenus par l'ANAH ne suffit pas à caractériser les situations.

**Olivier Comelli**, GDF-Suez, juge que les critères de revenus et d'état général du parc sont très pertinents pour déterminer les secteurs géographiques dans lesquels la probabilité de rencontrer des personnes en PE est élevée. Le pouvoir réglementaire pourrait retenir cette approche, mais cela ne permet pas de savoir si tel ou tel ménage est en situation effective de PE. La réplique de l'approche anglaise de quotas obligatoire est impossible en France du fait des obligations de respect de la vie privée retenue par la CNIL. GDF-Suez peut évaluer le nombre de ses clients en PE à 1 million environ, mais les obligés ne peuvent disposer d'informations sur les revenus et sur la situation de ses clients, à moins de travailler en porte-à-porte pour connaître les situations (ce que CGF-Suez envisage de faire).

**Franck Dimitropoulos** affirme que si la définition de la PE retenue est volontairement ouverte, il n'en reste pas moins que les personnes vivant sous le seuil de pauvreté (voire celles dont les revenus se situent dans les 3 premiers déciles) sont en situation de PE au sens de la définition britannique. La prise en compte des revenus semble donc très légitime, et pourrait notamment utiliser les fichiers des personnes inscrites au RSA. Si les fournisseurs ne sont pas habilités à recevoir ces informations sur leurs clients, les travailleurs sociaux, en revanche, peuvent les recueillir. Il faut donc que chacun joue son rôle.

**Eric Lagandré** souligne qu'il faudra disposer de critères administratifs incontestables pour agir et attribuer les aides. Cela n'empêche pas d'adopter des méthodes pragmatiques en matière de repérage. Il existe de nombreux cas où les situations peuvent être repérées de façon sûre sans effectuer une visite préalable. L'ANAH est en train de les mettre en place. Il n'est pas question pour autant d'engager des travaux sans effectuer des visites préalables.

### **Le repérage par la voie des accords volontaires**

**Yann Ménager** rappelle que face aux difficultés juridiques que comporte la voie réglementaire, le ministère privilégie pour le moment la voie de l'accord volontaire. Les porteurs de projets de programmes tels qu'« Habiter Mieux » s'adresseraient à l'État pour proposer des méthodes opérationnelles permettant de cibler les ménages en PE. Après validation de ces méthodes et définitions par le ministère, les porteurs s'adresseraient à des partenaires (obligés, essentiellement) pour le financement et la mise en œuvre des programmes. Cette façon d'agir exige de longues discussions et peut s'opposer à un traitement rapide, et c'est pourquoi l'État n'a pas encore tranché entre la voie parlementaire et

la voie par accords volontaires. En tout état de cause, l'expérience du Royaume-Uni montre que les coûts de repérage sont très élevés.

**Raphaël Claustre** estime qu'il faudrait que l'État tranche rapidement, pour que les acteurs de la PE puissent préparer leurs projets avant que la deuxième période ne s'achève. Est-il encore temps de formuler des propositions aux services du ministère ?

**Yann Ménager** explique que les membres des ministères concernés examinent tous les projets ou exemples pouvant démontrer l'efficacité de la méthode de l'apport volontaire ou, *a contrario*, de la voie réglementaire. Dans ce contexte, toutes les idées pouvant illustrer ces deux principes sont bienvenues. Mais la discussion technique entre des deux options est parfaitement mûre et il s'agit à présent d'effectuer les arbitrages politiques.

### **Vers des fiches d'opérations standardisées pour les programmes ?**

**Etienne Ghewy** et **Franck Dimitropoulos** rappellent que Didier Chérel (ADEME), a travaillé pour proposer deux projets de fiches d'opération standardisées concernant les dispositifs de type FSATME. Que sont devenus ces projets ?

**Xavier Romon** rappelle que les fiches BAR-SE-01 et 02 (FeeBat et DTU) datent d'avant l'adoption de la loi Grenelle 2. À l'époque, mettre sous forme de fiche standardisée l'attribution de CEE en l'échange du financement de fonds de travaux était considéré comme un biais par rapport aux textes. C'est pourquoi ces fiches seront transformées en programmes en 2011.

**Régine Saint-Mézard** souligne que le public concerné par la PE doit bénéficier d'un accompagnement social et technique, car l'action contre la PE ne suppose pas systématiquement la réalisation des travaux. Comment financer spécifiquement les actions de repérage et de sensibilisation que comprend aussi un programme tel que le SLIME ?

**Yann Ménager** rappelle qu'une étude de l'ADEME et du CIRED a montré, au travers d'une enquête auprès des fournisseurs d'énergie, que le coût de production d'un CEE était environ de 3,90 euros par MWh en première période et qu'il était corrélé à la valeur des certificats. Très peu de certificats ont été produits auprès de ménages en situation de PE, car les coûts de production y sont beaucoup plus élevés en raison de l'accompagnement très spécifique qui doit précéder la constitution du dossier.

**Franck Dimitropoulos** rappelle que l'exemple du Gers montre que les CEE peuvent contribuer partiellement au financement de programmes déjà prêts pour intervenir auprès des familles. Ce cas diffère de celui du FEEBAT, entièrement pris en charge par le dispositif.

**Marie-Maud Gérard**, GERES, demande si les actions de sensibilisation liées à des programmes débouchant sur des travaux chez les personnes en PE seront plafonnées.

**Marie Moisan**, CLER, affirme que comme d'autres collectivités et entreprises, le GERES et d'autres associations envisagent de mener des opérations comparables à celle du SLIME. Il faudrait, dans le cadre des CEE, pouvoir contribuer au financement de ce type de programmes. Un programme standard type « SLIME » (au même titre que le programme Habiter Mieux) ne pourrait-il pas voir le jour, afin que les obligés qui participent financièrement à ces opérations de repérage-visite-qualification de la situation des ménages, puissent systématiquement se voir attribuer des CEE ? A moins que cela n'entre dans le cadre des programmes plafonnés à 25TWh cumac ?

**Yann Ménager** explique que le volume des CEE délivrés dans le cadre des programmes de

lutte contre la PE n'est pas plafonné. Le ministère pourra prioriser les programmes de sensibilisation destinés spécifiquement aux personnes en PE, qui sont désignés comme des priorités. En dehors des demandes d'agrément proprement dites, le ministère pourrait publier des appels à manifestation d'intérêt : les associations et collectivités porteuses de projets locaux pourraient alors s'adresser au ministère, qui ferait connaître son intérêt et le cas échéant pourrait préconiser le rapprochement avec d'autres projets portant sur des territoires proches. Ces acteurs locaux s'adresseraient ensuite aux obligés pour compléter leurs projets avant de déposer leurs demandes d'agrément au ministère.

**Emmanuel Goy** craint que ce système ne dissuade les obligés de participer à des programmes locaux permettant de financer les visites, et qu'ils préfèrent alors financer les programmes nationaux de sensibilisation qui peuvent atteindre une certaine maîtrise des coûts grâce à la massification. Afin d'être certains que les programmes locaux bénéficient de financements suffisants, il faudrait que le ministère applique des ratios différents selon les types de programmes et qu'il soit garanti qu'un certain volume de CEE soit attribué au titre de la contribution des programmes agréés élaborés au niveau local.

**Franck Dimitropoulos** remarque qu'il faudrait aussi que les obligés puissent récupérer leurs CEE à proportion de leur participation aux programmes locaux.

**Olivier Comelli** souligne que le système doit être suffisamment incitatif (et non seulement coercitif) pour que les fournisseurs s'y engagent. Le coût des CEE doit être en cohérence avec celui du marché, assorti d'une bonification ou d'une surprime pour les actions de lutte contre la PE. A défaut, certains préféreront payer la pénalité si elle leur revient moins cher que le fait de s'engager dans l'action.

**Michel Gonord** note qu'un des points centraux est le repérage des personnes en situation de précarité énergétique, à laquelle EDF pourrait contribuer en s'appuyant notamment sur ses 350 conseillers et correspondants solidarité. EDF a également créé un conseil "accompagnement énergie" (tarifs, bons gestes, modalités de paiement) destiné aux populations qui connaissent des difficultés de paiement ; 132 000 conseils ont été ainsi portés au niveau national en 2010. En complément, EDF peut également apporter de l'information sur les tarifs sociaux et sur les conseils MDE dans la limite de la disponibilité de ses équipes. Il faut aussi définir un cadre commun pour ces programmes dans lesquels les différents partenaires joueront des rôles différents selon les spécificités locales. La méthodologie à trois niveaux du SLIME pourrait être décrite comme un des modèles à adopter, ce qui n'empêche pas que soient mis en place, par ailleurs, des dispositifs d'accompagnement aux travaux sur lesquels EDF peut être amené à participer.

**Franck Dimitropoulos** souligne qu'il ne faut pas trop standardiser les programmes.

**Régine Saint-Mézard** rappelle que la variété des dispositifs locaux est liée aux histoires propres aux différents territoires. Les modalités d'intervention peuvent beaucoup varier selon les lieux, notamment du fait que les besoins des populations varient aussi.

**Raphaël Claustre** observe que l'absence de définition opérationnelle de la PE se reporte sur celle d'un programme et de sa mise en œuvre. L'adoption de quota aurait eu le mérite de la clarté : c'est pourquoi le CLER en était partisan. Selon la loi en effet, « une part des opérations sera effectuée auprès de foyers en situation de précarité énergétique », mais cette part ne sera pas fixée par arrêté.

**Franck Dimitropoulos** rappelle que lors de la discussion de la loi Grenelle 2 les partisans de critères opérationnels et ceux d'une définition couvrant tous les cas possibles se sont opposés. Après une longue réflexion, cette dernière option a été retenue par le Législateur.

**Yann Ménager** estime que la rédaction actuelle peut être vue comme une phase d'expérimentation pouvant préparer la mise en place de quotas. Les questionnements porteraient alors sur la définition opérationnelle et sur le niveau du quota.

### **Questions posées par les membres du RAPPEL**

**Franck Dimitropoulos** rapporte plusieurs questions posés par des membres du réseau RAPPEL :

- Une demande de transparence a été fortement exprimée : comment savoir si une action développée par un opérateur sur le terrain (PACT, par exemple) peut donner lieu à l'attribution de CEE, donc d'un financement complémentaire ? Car sur le terrain, les acteurs de la lutte recherchent la moindre ligne de financement – y compris en utilisant les bons d'achats Leclerc.
- Une formation du CNFPT sera pleinement opérationnelle en 2012 pour les travailleurs sociaux des collectivités. Mais les formations des travailleurs sociaux travaillant hors des collectivités (CAF, entreprises, etc.) pourront-elles donner lieu à des CEE ?
- Sera-t-il possible d'obtenir des CEE au titre d'interventions modestes très fréquentes dans les cas de lutte contre la PE (isolation d'un cumulus, par exemple) très souvent mises en œuvre par les habitants eux-mêmes ?

**Yann Ménager** explique que les formations font bien partie des programmes qui pourront donner lieu à des CEE. De nouvelles actions peuvent être prises en compte par les fiches d'opérations standardisées à condition que la performance énergétique obtenue soit supérieure à la situation de référence (état moyen du parc immobilier ou état moyen du marché des équipements électroménagers). En revanche, les opérations réalisées par les habitants ne sont pas éligibles : seules les opérations mises en œuvre par des professionnels sont prises en compte, les factures faisant office de preuve.

**Jean-Marc Prieur** rappelle que sur le terrain, les structures qui montent les dossiers des ménages additionnent les aides publiques (Conseils généraux et régionaux, ANAH), privées et parapubliques pour solvabiliser les dossiers. La valorisation par les CEE, qui pourraient améliorer cette solvabilisation, n'a en effet pas été facilitée lors de la première période en raison de l'absence d'un dispositif transparent.

Par ailleurs, contrairement aux chantiers d'insertion, les travaux effectués par les entreprises d'insertion donnent lieu à une facturation identique à celle d'une entreprise classique. Tout comme les Compagnons bâtisseurs, elles mettent en œuvre des travaux sous la responsabilité de professionnels et apportent la garantie décennale. C'est cette garantie qui atteste la compétence et qui devrait être prise en compte pour l'attribution des CEE, et non la facture.

**Emmanuel Goy** juge aussi que ce n'est pas la facturation qui importe, mais la capacité à effectuer les travaux selon les spécifications prévues par les fiches. Cette difficulté a été résolue pour les agents des régies des collectivités mettant en œuvre les travaux dans les bâtiments d'école, par exemple, puisqu'ils sont considérés comme éligibles.

**Franck Dimitropoulos** note que le réseau RAPPEL peut être sollicité pour proposer de nouvelles fiches d'opérations standardisées. Une nouvelle fiche BAR-TH-37 concerne, semble-t-il, les systèmes hydroéconomes.

**Xavier Romon** indique que cette fiche est en cours de finalisation. Elle n'était jusqu'à présent disponible que dans les DOM, elle est adaptée pour la situation en métropole en raison des économies d'énergie potentielles importantes liées à la réduction de la consommation d'eau

chaude sanitaire.

### **Remarques sur l'électroménager et les transports**

**Etienne Ghewy** observe que le système des CEE n'apporte rien aux personnes précaires qui auraient intérêt à utiliser un lave-linge ou des moyens de transport plus économes, alors que ces postes de dépense peuvent être très importants. Le dispositif CEE est assez efficace pour agir sur le bâti, mais il faudrait l'adapter pour proposer des solutions sur ces points.

**Véronique Stella** ajoute qu'il n'existe pas d'outil permettant de renouveler l'équipement électroménager des ménages précaires. Ces familles ne peuvent, le plus souvent, que se procurer des matériels d'occasion très peu performants.

**Marie-Maud Gérard** propose qu'une fiche « remplacement du réfrigérateur PE » soit élaborée en effectuant les calculs des économies réalisées à partir des appareils présents dans les foyers en PE et non de l'état moyen du marché.

**Xavier Romon** rappelle que les distributeurs de carburant auto ont, en tant qu'obligés, reçu un objectif de réduction de 90 TWh d'économie sur la deuxième période. En dehors des actions sur les infrastructures, sur lesquelles le dispositif n'a pas pris, il est possible de travailler sur les matériels et sur les comportements.

**Yann Ménager** indique que l'étude Topten menée en 2010 par le ministère montre que parmi les 10 appareils (réfrigérateurs, téléviseurs, lave-linge et lave-vaisselle, etc.) les plus performants du marché figurent systématiquement des appareils dont le prix est inférieur à celui de la moyenne de la catégorie.

**Franck Dimitropoulos** précise que le problème réside dans l'incapacité actuelle à remplacer les appareils de façon anticipée. Ceux-ci ne sont actuellement remplacés qu'en cas de panne par les familles pauvres. A ce sujet, une expérience a été menée en Suisse, où la contractualisation avec un fabricant a permis de disposer d'appareils presque à prix coûtant.

### **Améliorer la situation des locataires**

**Olivier Comelli** affirme qu'au-delà de l'installation des petits matériels qui peuvent jouer un rôle pour améliorer la situation des locataires en PE, il faut songer lorsque la réalisation de travaux est impossible malgré la médiation avec le bailleur, à reloger les personnes se trouvant dans les situations les plus difficiles dans des logements de meilleure qualité. Certaines villes commencent à le faire.

**Jean-Marc Prieur** rappelle que l'inscription de critères de qualité énergétique dans les critères de décence et d'insalubrité serait le seul moyen efficace pour agir auprès des propriétaires bailleurs et les obliger à réaliser les travaux. L'indécence des logements est aussi l'un des critères de priorisation des demandes effectuées au titre du DALO.

*La séance est levée par Marie Moisan et Franck Dimitropoulos, qui remercient les participants de leurs contributions et propositions.*