

Synthèse de la consultation publique sur le projet d'arrêté portant création et modification de fiches d'opérations standardisées du dispositif des certificats d'économies d'énergie

Consultation du 21/07/2025 au 10/08/2025 - 41 contributions

1. Introduction

Le présent projet de décret en Conseil d'Etat concerne le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) régi par les articles L. 221-1 et suivants du code de l'énergie.

Il propose les aménagements du titre II du livre II (partie réglementaire) du code de l'énergie nécessaires pour la fixation des éléments structurants (étendue de la période, coefficients d'obligation par énergies et volume maximal de CEE délivrés alloués aux programmes, essentiellement) de la sixième période du dispositif CEE.

2. Objet de la consultation

Le présent projet de décret définit les éléments structurants de la sixième période du dispositif CEE : essentiellement, l'étendue de la période (2026-2030), l'abaissement de certains seuils de franchise, les coefficients d'obligation hors précarité, le coefficient « Précarité », l'intégration de nouveaux critères de pondération (maintien d'un temps minimal de retour sur investissement ou d'un reste minimal à la charge des bénéficiaires des économies d'énergie), le processus de transmission d'information au teneur du registre pour l'ouverture d'un compte, le volume minimal pour les délégations partielles, une précision quant à la durée d'utilisation des CEE et à leur péremption.

3. Organisation de la consultation

Le projet de décret, accompagné d'une note de présentation, a été mis en consultation publique du 21 juillet 2025 au 10 août 2025 sur le site « Consultations publiques Les consultations publiques du ministère de la Transition écologique », à la page accessible suivant ce [lien](#).

4. Synthèse de la consultation

a. Participation à la consultation

À la suite de la publication sur le site de mise à la consultation publique du Ministère de la transition écologique, 41 contributions ont été reçues :

b. Contenu de l'avis

Les contributions émises :

- Suggèrent d'abaisser le seuil de franchise pour l'électricité à 20 GWh (avec une possible évolution graduelle au cours de la période), pour éviter toute distorsion de concurrence, et suggèrent pour certaines une baisse modérée des seuils à 4000 m³ pour le fioul domestique et les carburants hors GPL afin de minimiser les risques de contentieux devant le Conseil d'Etat et d'exclure les structures trop petites ;

- Contestent l'évolution des seuils de franchise, qui fragiliserait les entreprises locales des territoires ruraux ainsi que les petits acteurs, et proposent une évolution plus progressive au cours de la période. Certaines contributions alertent sur l'opportunité que donnerait cette évolution à des acteurs sans légitimité sectorielle d'obtenir le statut d'obligé et de générer un risque supplémentaire de fraude. Il est également proposé de globaliser l'obligation au niveau du groupe ou pour les entités partageant un même ayant droit économique ;
- Proposent de changer la clé de répartition de l'obligation en substituant aux consommations d'énergie finale les consommations d'énergie primaire associées à chaque vecteur énergétique ;
- Demandent à ce que la hausse du coefficient d'obligation du GPL soit alignée avec celle du gaz naturel ;
- Demandent que la hausse des coefficients soit introduite progressivement en P6 ;
- Proposent un objectif annuel d'efficacités énergétiques, basé sur un calcul de coefficients d'obligation pour l'année N+1 à partir des ventes ou mises à la consommation des années antérieures, qui tiennent compte des réalités économiques présentes et des tendances sur le court terme ;
- Encouragent à veiller à la bonne continuité du statut des délégataires, avec une obtention rétroactive si besoin, leur permettant d'exercer leur RAI dès le début de la période ;
- Alertent sur les risques liés au rehaussement à 2 TWhc du volume de délégation minimal, et suggèrent une mise en place de critères de sélection à l'entrée sur la base des sanctions prononcées en P5 et sur la robustesse financière des postulants. Certaines contributions rappellent également le besoin de doubler à 300 GWhc le seuil de la délégation totale. Certaines contributions proposent quant à elles de rehausser ce seuil à 2,5 TWhc afin de garantir un niveau minimal d'obligation déléguée annuel de 500 GWhc/an ;
- Proposent un seuil de délégation partielle abaissé pour le fioul et GPL carburant, pour permettre aux nouveaux obligés de prendre progressivement en main le dispositif ;
- Préconisent des critères d'agrément des délégataires complémentaires, formalisés dans un arrêté opposable, pour limiter les effets collatéraux de relèvement du seuil de délégation ;
- Préconisent un suivi régulier du seuil minimal de capital social et interrogent sur les conséquences d'un passage en-dessous de ce seuil au cours de la période ;
- Demandent une étude d'impact montrant la hausse prévisionnelle des coûts liés au CEE au regard du bénéfice attendu, les gisements et résultats escomptés par secteur ainsi que le lien avec les dispositifs budgétaires. Il est également proposé de mettre en place un bouclier tarifaire pour protéger les ménages les plus vulnérables de la répercussion du coût des CEE sur leur facture ;
- Précisent que le TRI et le reste à charge ne sont pas des critères systématiquement pertinents, soumis à des hypothèses variables et non maîtrisables, et proposent pour cela de prendre un prix moyen de marché des opérations construits avec les données des opérations lissées sur une période. Il est souligné la décorrélation entre TRI et économies d'énergie, et souhaitent la mise en place d'autres indicateurs, tel qu'un taux de couverture compris entre 25% et 50% ;

- Alertent sur le recours accru aux bonifications des opérations, insuffisamment bornées dans le temps, et recommandent (i) un plafonnement des bonifications majorantes à 20% ou 25% du volume total de l'obligation (hors programmes), (ii) un suivi distinct des bonifications majorantes ou minorantes pour éviter les compensations, (iii) un ajustement proportionnel à la hausse de l'obligation en cas de dépassement du seuil, (iv) une durée et amplitudes maximales pour les coups de pouce (hors rénovation d'ampleur). Il est par ailleurs demandé la publication d'une doctrine sur les bonifications ;
- Soulignent l'incertitude du cours CEE précarité, principalement générés par l'ANAH, et proposent la création d'un programme dédié à MaPrimeRénov sur la 6^{ème} période. Il est également proposé d'ouvrir le marché de la rénovation d'ampleur à d'autres opérateurs ;
- Proposent de revoir le rôle joué par l'ANAH via l'une des évolutions suivantes (i) en réservant l'accès aux CEE produits par l'ANAH aux seuls obligés en excluant la participation des délégataires, (ii) en formalisant un engagement sur le volume et le prix prévisionnel des CEE mis à disposition par l'ANAH et (iii) en confirmant l'annonce relative à la mise en réserve de 10% des CEE produits dans le cadre de travaux pilotes par l'ANAH ;
- Estiment que l'augmentation de l'obligation précarité devrait être identique à la réhausse du coefficient de l'obligation classique ;
- Demandent une stabilité du prix du CEE, avec des bornes minimales et maximales pour le CEE classique (allant de 6,5€/MWhc à 11€/MWhc) et le CEE précarité (allant de 11€/MWhc à 16€/MWhc) et une correction des coefficients d'obligation pour les réguler en cas de dépassement ;
- Suggèrent une réconciliation à mi-période, évitant les stratégies opportunistes et renforçant la visibilité ;
- Proposent de doubler les pénalités libératoires pour les obligations classique et précarité ;
- Demandent la mise à la consultation du public de la doctrine programme et proposent un plafond de CEE alloués aux programmes fixé à 455 TWhc, limitant l'augmentation du volume sur la P6. Il est également proposé de fixer un ratio entre Appel A Programme et proposition de programme spontanée ;
- Demandent confirmation sur l'application de l'exigence d'une absence de lien capitalistique entre le demandeur (ou son mandataire) et le bureau de contrôle Cofrac au moment de la constitution du dossier de demande de CEE, et non lors de la cession ou revente du CEE ;
- Proposent de limiter les marges des obligés et intermédiaires non reversées en prime et d'accroître la transparence des dépenses répercutées sur les factures des consommateurs ;
- Souhaitent connaître l'échéancier d'application de la loi Cazenave et être impliqués dans les réflexions ;
- Soutiennent la dématérialisation totale du dispositif via EMMY et la mise en place de la signature électronique avec un niveau adapté pour ne pas décourager son utilisation (niveau avancé sans certificat qualifié) ;
- Suggèrent de préciser l'article R221-17 du code de l'énergie, concernant le coût d'investissement qui doit s'entendre comme le surcoût d'investissement dans le cadre

des opérations spécifiques. Il est également demandé de corriger dans la partie réglementaire du code de l'énergie (articles R221-6 et R221-26) le renvoi erroné s'agissant du bénéficiaire effectif, à l'article L561-1 du code monétaire et financier, en lieu et place du R561-1 ;

- Mettent en visibilité le déséquilibre entre la contribution du secteur des mobilités au dispositif et les faibles retours dont le secteur bénéficie. Pour tenter de le réduire, il est demandé de renforcer l'accompagnement des CEE vers les transports en commun et le vélo.

5. Motifs de la décision

Seuils d'assujettissement - franchises :

Les données des douanes à disposition concernant les mises à la consommation de fioul domestique et de carburants hors GPL montrent sans ambiguïté des mouvements importants de contournement du dispositif qui ne peuvent s'expliquer que par une volonté d'évitement des obligations d'économies d'énergie du dispositif CEE. A titre d'illustration, pour le carburant, le nombre d'entrepôts agréés (EA), sous obligation de stockages stratégiques est passé de 52 en 2018 à 189 en 2025, et devrait être au moins égal à 278 en 2026. Les volumes bénéficiant de la franchise ont ainsi plus que triplé entre 2021 et 2024. Aucune dynamique de marché ne justifie l'augmentation du nombre d'EAs, dans un contexte où les volumes déclarés sont relativement stables.

Au vu de ce constat, les seuils d'assujettissement pour le fioul domestique et les carburants hors GPL ont été abaissés à 500 mètres cubes. Dans le même temps, pour ces mêmes énergies, des dispositions sont prévues pour faire en sorte que le volume de franchise de 500 mètres cubes ne puisse bénéficier qu'à l'une des sociétés assujetties d'un même groupe.

Le seuil d'assujettissement relatif au GPL carburant est abaissé à 2 000 mètres cubes. En l'absence d'une telle baisse, il y aurait le risque qu'aucune société ne soit assujettie en sixième période.

Enfin, il convient de rappeler que les acteurs obligés disposent de plusieurs mécanismes permettant de limiter fortement la charge administrative associée à la participation au dispositif des CEE :

- Le dispositif de délégation, qui permet de transférer partiellement ou intégralement son obligation à un tiers spécialisé ;
- Les mandataires, qui permettent d'externaliser l'approvisionnement en CEE ;
- L'achat de CEE sur le marché ;
- La contribution au financement de programmes CEE. La DGEC étudie sur ce dernier la possibilité de mettre en œuvre, dans le cadre de la mise à jour de la doctrine relative aux programmes, un accès réservé aux plus petits obligés.

Les seuils d'assujettissement relatifs à l'électricité et au gaz ont été abaissés en cinquième période pour s'établir à 100 millions de kilowattheures depuis 2024. Il n'est pas apparu nécessaire de les baisser à nouveau pour la sixième période

Il n'apparaît pas non plus nécessaire de baisser les seuils de franchise pour les autres énergies.

Calcul des coefficients d'obligation :

La note de calcul accompagnant le projet de décret détaille les modalités de calcul des coefficients d'obligation adoptées par le gouvernement.

Ce calcul se fonde sur une obligation totale théorique d'économies d'énergie de 1 050 TWh cumac par an dont 280 TWh cumac par an d'obligation au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique équivalent à l'obligation « précarité » moyenne annuelle de la cinquième période.

Seuils de délégation :

Compte tenu de l'augmentation de l'obligation d'économies d'énergie totale et de disposer de délégataires robustes, le décret prévoit le relèvement du volume minimal de délégation partielle de 1 à 2 TWh cumac pour la sixième période et la hausse du volume minimal de délégation de 150 millions de kWh cumac à 300 millions de kWh cumac pour la sixième période.

Modalités d'ouverture de compte sur le registre :

Les dispositions concernant les modalités d'ouverture de compte sur le registre national des CEE pour les personnes non éligibles au sens de l'article L. 221-7 du code de l'énergie ont été supprimées du présent décret, car relevant d'un décret simple.