

Une lecture critique du rapport COE-REXECODE « Evaluation socio-économique du programme de certificats d'économies d'énergie »

Dominique FINON
Directeur de Recherche CNRS, CIRED ¹

Document de travail CIRED, 12. 2009

Résumé introductif

Le rapport COE-Rexecode intitulé « **Evaluation socio-économique du programme de certificats d'économies d'énergie. Quel objectif pour la prochaine période ?** » est une évaluation bien documentée et scientifiquement construite du choix de quintupler le dispositif des CEE sur sa seconde période. Il est centré sur l'évaluation des coûts et des bénéfices de cette politique, en partant de l'idée qu'un tel objectif est difficilement atteignable et qu'en conséquence, sa poursuite va avoir des coûts plus importants que ses bénéfices sociaux.

L'originalité de l'étude est une réflexion sur les conséquences de l'amplification des objectifs du dispositif sur son coût-bénéfice via deux problèmes qu'il serait supposé devoir rencontrer : d'abord une saturation des capacités de l'industrie du bâtiment et des installateurs à suivre cette montée en puissance et en conséquence les hausses de coût pour les particuliers d'un côté, et l'impossibilité pour les obligés de respecter leurs obligations de l'autre. Pour ce faire l'évaluation coût-bénéfice faite dans le rapport Rexecode porte sur le dispositif dans trois scénarios de respect de l'objectif pour une cible respectivement de 270 TWh, 160 TWh, et 120 TWh, associées pour les deux premiers à un scénario de non-respect de l'obligation par les obligés qui ne parviendraient qu'à 120 TWh. Il utilise deux méthodes : une analyse coût bénéfice classique et de façon secondaire une analyse macroéconomique.

Le message que le rapport cherche à faire passer est que l'objectif doit être étalé, à cause de ces goulots d'étranglement et des difficultés qu'auraient les obligés à atteindre le gisement avec un coût

¹ Nous remercions Luc BODINEAU, expert ADEME et Louis Gaetan GIRAUDET, chercheur doctorant au CIRED pour les nombreux commentaires apportés à ce texte.

inférieur à la pénalité de 2 c€/kWh. Le dispositif quintuplé, voire simplement triplé, ne serait pas efficient socialement, les coûts totaux étant supérieurs à la somme des bénéfices pour les particuliers et le bénéfice social de limitation des émissions. Le bilan est encore moins bon dans les scénarios de non-respect de l'obligation. Sans entrer dans les détails des hypothèses de calculs, trois points critiques mettent en question le message du rapport Rexecode : la conception de l'objet de l'analyse coût-bénéfice, l'ignorance du contexte de la politique de maîtrise de la demande émanant du Grenelle dans lequel s'insère le dispositif, et la compréhension tronquée du champ d'action, notamment le peu de cas fait de la réalité des actions de maîtrise de la demande dans le marché de la rénovation, ce qui ouvre des marges d'action importante aux obligés.

Pour les auteurs du rapport, le dispositif n'est qu'additionnel par rapport à ces politiques, alors que dans le contexte de la politique française, il est d'abord complémentaire des incitations en place, c'est-à-dire qu'il fonctionnerait différemment si ces incitations n'existaient pas. Les coûts évalués dans le rapport ne sont pas ceux du dispositif des CEE, mais les coûts de la partie du « Grenelle-Efficacité Énergétique » où se cumulent à la fois les crédits d'impôt, les allègements de TVA, les effets du DPE, les crédits bonifiés, etc. avec le dispositif CEE.

Le rapport traite l'effet du dispositif comme si il traitait un « Grenelle-Efficacité énergétique » additionnel réduit au seul dispositif alors qu'il fait partie de cet ensemble d'actions dont le crédit d'impôt, le prêt à taux zéro, les DPE et bénéficie de la constitution de filières de rénovation activée par l'ensemble du dispositif.

Lorsque le rapport procède à différentes évaluations pour comparer les coûts et les bénéfices du dispositif si les obligés parviennent à respecter l'objectif du quintuplement, du triplement et du doublement et s'ils n'y parviennent pas, la démarche est fondée sur des hypothèses qui nous semblent manquer de cohérence. Deux points en effet dénotent une lacune de raisonnement économique et une mauvaise compréhension du champ d'action du dispositif pour présumer de la non-réalisation des objectifs.

D'abord les scénarios 270 TWh et 160 TWh avec non-respect de l'obligation sont accompagnés de la prise en compte du coût de la pénalité que devront payer les obligés dans le coût du dispositif. En considérant que ce sont les hausses de coût chez les particuliers qui bloquent le déclenchement de décisions, il ya tout de même un ensemble d'actions accessibles économiquement et appuyés sur des aides que les obligés pourraient aussi attribuer, jusqu'à concurrence de la pénalité. Rien dans la nature d'un tel dispositif n'empêche les obligés de contribuer aux dépenses des consommateurs, comme on le voit au Royaume Uni, pays pionnier en la matière, où les obligés contribuent à hauteur de 75% aux investissements. Rien ne les en empêche surtout s'ils en tireront des certificats pour atteindre leurs objectifs pour autant que leurs dépenses ne dépassent pas le coût de la pénalité. Ce point est obscurci par l'oubli des coûts que supportent les obligés dans la seconde période du dispositif sous prétexte qu'ils sont négligeables dans la première période qui s'est achevée.

Il repose ensuite sur une vision limitée de la réalité des actions d'efficacité énergétique dans les différents gisements existants qui pourraient être stimulées par l'action des obligés. La réalité du marché de la rénovation permet en fait une accessibilité aisée au gisement d'économies d'énergie et au-delà, celle des certificats pouvant être obtenus par les obligés.

Les recommandations d'abaissement des ambitions du dispositif d'un quintuplement à un doublement par rapport à la première période nous semblent donc infondées. De façon intéressante l'analyse macroéconomique effectuée sur le scénario de quintuplement montre des résultats positifs en termes de croissance et de développement d'emplois qui renforceraient la justification de mener une politique « Grenelle-logements » ambitieuse dont une partie combinerait le dispositif CEE avec des aides diverses. Plutôt que de se focaliser sur le problème mal posé du goulot d'étranglement, il nous semble plus important d'analyser les problèmes d'incitations à l'action directe et indirecte des obligés pour initier les investissements d'économie d'énergie. Parmi ces difficultés, il en est une qui est rarement évoquée : le maintien de tarifs réglementés dans l'électricité et dans une moindre mesure le gaz, et

l'impossibilité pour les grands obligés (qui couvrent plus de 80% du dispositif) de récupérer leurs dépenses croissantes dans leur prix de vente.

1. L'objet et les éléments de l'analyse coût-bénéfice posent des problèmes de pertinence

La première méthode coût-bénéfice consiste à mettre en regard les investissements d'économie d'énergie avec les bénéfices en termes d'allègement de facture énergétique pour ces mêmes particuliers (dans différents hypothèses de prix du pétrole), assimilés aux bénéfices pour l'ensemble de l'économie, auxquels s'additionne le bénéfice social de réductions d'émissions. Peu de choses à dire sur l'évaluation des bénéfices en se référant à des hypothèses de prix des énergies économisées et de prix du carbone raisonnables à 2020. C'est sur l'approche des coûts associés au dispositif que nous avons plusieurs désaccords.

Le coût du dispositif CEE est celui des travaux réalisés chez les ménages et le tertiaire, coût accru par l'effet de hausse résultant de la pression trop forte de la demande et, en cas de non-respect, par le paiement de la pénalité (voir tableau). On n'inclut pas les coûts de mise en oeuvre pour les acteurs obligés (ce qu'on appelle les coûts indirects) parce qu'ils seraient négligeables au regard de ces coûts pour la première période.

Quatre points de nature différente nous paraissent à discuter dans l'évaluation.

- Qu'elle soit présentée comme portant sur le coût et le bénéfice du dispositif considéré comme purement additionnels, alors que, comme on le soulignait en introduction, il s'agit du coût et du bénéfice de la partie du Grenelle où se superpose crédit d'impôts et dispositif des CEE.
- Qu'on ne fasse pas une dissociation entre les dépenses pour chaque partie (consommateurs, obligés, Etat), ce qui brouille la compréhension de la façon dont joue le écanisme ainsi que ses effets redistributifs
- La non-répartition des dépenses entre parties conduit aussi à des hypothèses surprenantes : tantôt il n'y a pas de coût pour les obligés quand ils remplissent leurs obligations, tantôt il y en a un pour eux, à savoir la pénalité, quand ils ne respectent pas l'obligation. De plus le coût pour eux de la pénalité est surajoute au coût collectif du dispositif, ce qui nous semble contestable.

Les évaluations de coût nous semblent un peu surestimées, par la référence à un coût moyenné de façon un peu rapide à 9 c€/kWh.

Tableau . Coûts et avantages socio-économiques de programmes de certificats sur 2009-2012 (en milliards € cumulés et actualisés)

(reproduit du rapport Coe-Rexecode)

Objectif (TWh cumac)	270	270	160	160	120
Réalisation (TWh cumac)	270	120	160	120	120
Investissements	-21,2	-9,4	-12,5	-9,4	-9,4
Surcoûts	-1,5	0	-0,3	0	0
Pénalités	0	-2,6	0	-0,7	0
Economies d'énergie	20,1	8,9	11,9	8,9	8,9
Bénéfice environ.tal	2,1	0,9	1,2	0,9	0,9
Bénéfice socio-éco.	-0,5	-2,2	0,3	-0,3	0,4

1.1. Le rapport évalue le coût d'une partie du Grenelle-bâtiment et non pas le coût du dispositif

Rappelons ce qu'est un dispositif de CEE pour apprécier l'objet de l'analyse coût-bénéfice telle qu'elle est menée dans le rapport COE-Rexecode. L'obligation de certificats d'économie d'énergie d'énergie échangeables est un double mécanisme : en amont une obligation répartie équitablement entre agents en concurrence avec un mécanisme de flexibilité, et en aval une mobilisation des gisements par une ensemble de leviers financiers (subvention directe), informationnels (conseil, mise en relation avec installateurs, aide au montage financier, etc) du côté des consommateurs et de transformation des marchés d'équipements et des filières (bâtiment) du côté de leurs fournisseurs et de l'installation. En passant par les vendeurs d'énergie proches du diffus, le dispositif CEE repose sur une minimisation de ces coûts. Alors qu'en Grande Bretagne il repose dans une bonne mesure sur la subvention aux consommateurs à côté de la dynamisation des filières, sa conception en France est plus particulière. Un contexte de politique d'incitations très active laisse beaucoup de souplesse aux obligés pour respecter leur obligations, avec le risque qu'on puisse les voir dans certains domaines aller à la « pêche aux certificats » sur des actions entreprises sous d'autres incitations. L'action des obligés s'est ainsi focalisée sur la dynamisation de filières (construction d'une offre) et sur un rôle de facilitateur de projet du côté des consommateurs, sans contribuer radicalement au financement de l'investissement laissé en partie aux incitations publiques. Cette conception peut évoluer pour leur permettre d'atteindre des gisements plus difficiles au cours de la seconde période 2009-2012, entraînant une autre répartition des coûts des actions d'économie d'énergie.

Mais le point important derrière cette description est que le dispositif français n'est pas additionnel, mais complémentaire des autres instruments. Le crédit d'impôt couvre à peu près 100% des CEE. Ceci donne une autre vision des actions mises en oeuvre jusqu'ici par les obligés principaux. Ce constat invite aussi à imaginer des possibilités réellement additionnelles d'atteindre des gisements, notamment le financement partiel par les obligés dont nous venons de parler. De plus on peut imaginer l'existence de gisements accessibles en additionnalité pure.

1.2. La non-répartition des coûts entre parties conduit à un problème de compréhension du mécanisme.

Comme le rapport considère purement additionnel le dispositif, *il ne dissocie pas explicitement le coût pour l'Etat des autres mesures d'appui à l'efficacité énergétique* qui vont intervenir dans l'action des particuliers, notamment le crédit d'impôt qui joue un rôle central. On peut comprendre que, pour les auteurs du rapport (p.16), le crédit d'impôt dans le financement serait globalement neutre du point de vue de l'efficacité collective, vu que le contribuable le paierait par ailleurs. D'ailleurs la séparation du coût effectif pour les consommateurs et du coût pour l'Etat ne changerait rien dans le résultat de l'analyse coût-bénéfice portant sur les actions couvertes à la fois par le crédit d'impôt et le dispositif CEE. Mais est-ce logique ? En effet l'Etat contribue bien aux investissements des particuliers via les allègements fiscaux. Ces subventions sont en fait essentielles pour expliquer le déclenchement des actions des particuliers alors que les obligés en France ont peu contribué au financement des actions d'économies d'énergie, contrairement à ce qu'on observe en Grande Bretagne où il n'y a pas de crédit d'impôt.

De plus on ne peut pas considérer que ce serait une opération neutre sous prétexte que le crédit d'impôt est payé par les contribuables et donc les consommateurs pour deux raisons. D'une part ce n'est qu'un petit groupe de consommateurs qui bénéficient de l'investissement d'économies d'énergie aidé par l'Etat. D'autre part, contrairement au rapport Rexecode qui considère que les consommateurs contribuables paieront plus d'impôts pour compenser le manque à gagner du crédit d'impôt ou le coût des autres aides, il creuse le déficit de l'Etat dans un contexte de déficits récurrents². La répartition des dépenses nous semble devoir compléter impérativement ce genre d'analyse, ne serait-ce que pour en comprendre les effets redistributifs.

1.3. Une prise en considération non pertinente des coûts pour les obligés dans le coût collectif