

Note. #59

Certificats d'économies d'énergie

Qui paie, qui décide, qui contrôle ?

Pour une autorité indépendante des économies d'énergie



BÉATRICE GUILLEMONT

Docteure en droit

Chercheuse associée au CERCCLÉ (UR 7436, Université de Bordeaux)

Administratrice de L'Observatoire de l'éthique publique

Octobre 2026



Sommaire

L'essentiel	3
Introduction	4
Comment fonctionne le dispositif	5
Une mécanique opaque, exposée à la fraude	8
Les failles de l'organisation et l'idée d'une autorité indépendante	11
Conclusion	14
Huit propositions	15

L'essentiel

Créé en 2005, le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) est devenu le premier financeur de la rénovation énergétique en France. La loi oblige les vendeurs d'énergie et de carburants à financer des économies d'énergie chez les consommateurs, le plus souvent sous forme de primes, ou à acheter les certificats produits par d'autres. Ce coût, répercuté sur les prix de l'électricité, du gaz et des carburants, dépasse 8 milliards d'euros en 2026, soit au moins 220 euros par ménage selon l'estimation de l'auteure. Il n'apparaît ni sur les factures ni dans le budget de l'État, et le Parlement ne le vote pas. Le dispositif finance pourtant chaque année des centaines de milliers de rénovations, davantage que MaPrimeRénov' dans le logement, à l'abri des arbitrages budgétaires annuels.

Ses défauts sont documentés par la Cour des comptes et les corps d'inspection. Les économies sont comptées au forfait sans être mesurées, et les économies réelles ne représenteraient qu'un tiers des économies annoncées. Les règles techniques ont longtemps été préparées au sein d'une association financée par les acteurs du dispositif. Les certificats s'échangent sur un marché de plusieurs milliards d'euros dépourvu de régulateur, où personne ne vérifie que les paiements correspondent aux prix déclarés. La fraude, estimée à 480 millions d'euros en 2023, va du dossier falsifié aux réseaux organisés qui disparaissent avant tout contrôle.

Les réformes engagées depuis 2023, de la loi contre les fraudes aux aides publiques au renforcement des contrôles, améliorent la gestion du dispositif sans toucher à son organisation. Une même direction ministérielle écrit la règle, délivre les certificats, contrôle les opérations et prépare les sanctions, sans moyens de surveiller le marché ni d'agir au pénal. La note propose de confier la mise en œuvre du dispositif à une autorité publique indépendante créée par la loi. Celle-ci séparerait l'enquête et la sanction, écrirait une norme impartiale, superviserait le marché et pourrait se constituer partie civile. Financée par les acteurs qu'elle régule, sous un plafond voté par le Parlement, elle laisserait au Gouvernement la fixation des objectifs. Entre la suppression, qui priverait la transition d'environ 50 milliards d'euros, et le statu quo, elle ouvrirait une troisième voie.

Introduction

Créé en 2005, le dispositif des certificats d'économies d'énergie (ci-après « CEE ») est devenu en vingt ans le premier financeur de la rénovation énergétique des logements^[1]. La hausse des carburants, à la fin de l'été 2026, a conduit des responsables politiques de sensibilités différentes à en demander la suspension ou la suppression, déjà réclamée par une proposition de loi déposée en avril 2026^[2]. Les critiques portent sur son coût, sur la réalité des économies qu'il produit et sur la fraude qu'il génère. Elles sont pour l'essentiel fondées.

Cette note les examine à partir de trois questions simples : celles de savoir qui paie, qui décide et qui contrôle^[3]. Elle montre que ses défauts procèdent de son organisation, restée celle de 2005 alors que son ampleur a été multipliée par près de cent.

^[1] Béatrice Guillemont est docteure en droit, chercheuse associée au CERCLE (UR 7436, Université de Bordeaux) et enseigne dans plusieurs universités et instituts d'études politiques. Membre de l'équipe scientifique de L'Observatoire de l'éthique publique depuis sa fondation en 2018 et de son conseil d'administration, elle est membre du comité scientifique de l'Agence française anticorruption et a siégé au Conseil supérieur de l'énergie de 2024 à 2026. Ancienne directrice générale d'Anticor, puis de Symbiote, syndicat d'acteurs de la rénovation énergétique, elle a fondé en 2024 éthéis, cabinet de conformité et d'éthique publique déclaré auprès de la HATVP. Elle intervient à ce titre auprès d'Owen (anciennement Objectif EcoEnergie) et du CNAFAL, et est intervenue auprès d'Eclair, de l'ADEME (programme PRODICEE) et de Stop Fraudes. La présente note relève de la recherche académique et ne défend les intérêts d'aucun de ces acteurs ; la connaissance du terrain nourrit toutefois certains constats empiriques.

^[2] Proposition de loi n° 2731 visant à supprimer les certificats d'économie d'énergie, Assemblée nationale, 28 avril 2026.

^[3] Note tirée de l'étude de l'auteure *Pour la création de l'Autorité publique indépendante des économies d'énergie (A2E)*, 21 octobre 2026, Zenodo, doi.org/10.5281/zenodo.23531532. Sauf mention contraire, les données proviennent de la Cour des comptes, *Les certificats d'économies d'énergie*, juillet 2024.

1. Comment fonctionne le dispositif

Une obligation imposée aux vendeurs d'énergie

L'État français veut réduire la consommation d'énergie du pays. Plutôt que de financer lui-même tous les travaux de rénovation énergétique, il impose une obligation aux entreprises qui vendent de l'énergie. Ainsi la loi oblige précisément les vendeurs d'énergie et de carburants, appelés « obligés », à faire réaliser des économies d'énergie chez les consommateurs. Sont concernés les fournisseurs d'électricité et de gaz, comme EDF ou Engie, les compagnies pétrolières et les distributeurs de carburants, grande distribution comprise. Chaque opération d'économies d'énergie, qu'il s'agisse d'isoler des combles, de remplacer une chaudière au fioul par une pompe à chaleur ou d'acheter un véhicule électrique, peut donner droit à un volume de certificats, calculé selon des règles fixées à l'avance. L'État fixe à chaque obligé un volume de certificats à obtenir. Par exemple, si un particulier fait isoler ses combles, cette opération peut permettre à EDF, qui a contribué à financer les travaux en lui versant une prime, d'obtenir des CEE auprès de l'administration^[4]. EDF utilise ces certificats pour prouver à l'État qu'elle a rempli une partie de son obligation d'économies d'énergie. À la fin de chaque période d'obligation, actuellement fixée à cinq ans, l'entreprise doit restituer à l'État un volume de certificats correspondant à son obligation, sous peine de pénalité. Pour s'en acquitter, elle finance des travaux chez des tiers mais peut aussi acheter des certificats produits par d'autres.

Qui décide quoi

La loi de 2005 pose le principe. L'essentiel des décisions relève du Gouvernement et de son administration. Le Gouvernement fixe par décret le volume de l'obligation de chaque période, porté pour 2026-2030 à 5250 térawattheures « cumac », l'unité propre au dispositif, soit près de cent fois celui de la première période (2006-2009). Le ministre chargé de l'énergie définit par arrêté la valeur de chaque type de travaux, au moyen de quelque 220 « fiches d'opérations standardisées », dont sont issus 85 % des certificats.

Au sein de la direction générale de l'énergie et du climat (ci-après « DGEC »), un service d'environ vingt-cinq agents, le pôle national des CEE, délivre les certificats, contrôle les opérations et prépare les sanctions, que signe le ministre. Les certificats sont inscrits sur un registre national, Emmy, tenu par une filiale de la Bourse allemande. Le Conseil supérieur de l'énergie, consulté sur les textes, rend de simples avis. Le Parlement devait, enfin, fixer tous les cinq ans par une loi le niveau des obligations mais celle-ci n'a jamais été adoptée et le décret de la période actuelle a donc été pris sans la loi prévue par le code de l'énergie^[5].

^[4] Plus précisément, le pôle national des certificats d'économies d'énergie (PNCEE), chargé de délivrer les CEE.

^[5] Code de l'énergie, art. L. 100-1 A ; décret n° 2025-1048 du 30 octobre 2025 relatif à la sixième période.

Comment circule l'argent

L'argent emprunte trois circuits. Le plus direct va de l'obligé au bénéficiaire des travaux, ménage, entreprise, collectivité ou bailleur social, sous forme de prime, de remise ou d'offre à prix réduit. Souvent présentée sous la marque commerciale de l'obligé, cette aide est rarement identifiée comme le produit d'une politique publique.

Le deuxième circuit passe par des intermédiaires spécialisés. De nombreux obligés confient une partie de leur obligation à des « délégataires », sociétés qui recherchent des opérations, les font réaliser par des entreprises partenaires et produisent les certificats. Ces certificats se revendent ensuite de gré à gré, sur un marché qui représente plusieurs milliards d'euros par an.

Le troisième circuit repose sur l'intervention d'organismes publics dans le dispositif. L'Agence nationale de l'habitat (« ANAH ») obtient des CEE grâce aux travaux de rénovation financés dans le cadre de MaPrimeRénov', puis les revend aux fournisseurs d'énergie soumis à l'obligation d'économies d'énergie (les fameux « obligés »). Les recettes tirées de cette vente contribuent ainsi au financement de MaPrimeRénov', ce qui doit permettre à l'État de réduire la dotation de l'agence, que le projet de loi de finances pour 2026 ramenait de 2 à 1,5 milliard d'euros. Les obligés financent également des « programmes » d'information, de formation ou de mobilité, comme le leasing social, qui permet à certains ménages de louer un véhicule électrique à un tarif avantageux. Ces programmes peuvent représenter jusqu'à près d'un dixième de leur obligation d'économies d'énergie.

Comprendre le parcours d'une prime

Un ménage remplace sa chaudière au fioul par une pompe à chaleur. L'installateur, partenaire d'un délégataire, lui accorde une prime déduite de sa facture. Le délégataire dépose le dossier auprès du pôle national, qui lui délivre les certificats correspondant au forfait de la fiche. Il les revend à un distributeur de carburants, qui les remettra à l'État en fin de période. Ce distributeur répercute leur coût dans le prix à la pompe. Le ménage a ainsi été aidé par les automobilistes, sans que ni l'un ni les autres le sachent.

Qui paie, au bout du compte

Ce dispositif est en réalité financé par les consommateurs d'énergie. Pour couvrir leurs dépenses liées aux CEE, les obligés en répercutent le coût sur les prix de l'électricité, du gaz et des carburants. Ce surcoût n'apparaît toutefois pas distinctement sur les factures et ne figure pas non plus dans le budget de l'État (les aides étant versées par les fournisseurs et non par l'État). La Cour des comptes relève que, s'il n'en a pas la qualification juridique, le mécanisme « équivaut au plan économique à une taxe sur les consommations d'énergie ». Or, ce coût est passé de 6 milliards d'euros en 2025 à plus de 8 milliards en 2026. Évalué par la Cour à 164 euros par ménage en 2023, il atteindrait au moins 220 euros en 2026^[6]. Sur l'essence et le gazole, il représenterait 15 à 17 centimes par litre en 2026, contre 11 en 2025, selon l'Union française des industries pétrolières. Si une partie de cet argent bénéficie aux ménages qui réalisent des tra-

^[6] Estimation de l'auteure ($164 \times 8/6$), à structure de consommation inchangée. Ce chiffre constitue un plancher, les cours des certificats étant volatils.

vaux de rénovation énergétique, les autres ménages contribuent au financement du dispositif sans nécessairement bénéficier d'une aide en retour.

Ce que le dispositif finance

Ces montants font des CEE le premier financeur de la rénovation énergétique. En 2024, ils ont apporté environ 4 milliards d'euros d'aides dans le logement, contre 3,3 milliards pour MaPrimeRénov'. En 2025, ils ont financé plus de 138 000 isolations de combles, 42 000 rénovations d'ampleur de maisons individuelles et 91 000 pompes à chaleur. Ils soutiennent aussi l'achat de véhicules électriques et l'efficacité des sites industriels. Principal instrument mobilisé à ce titre, le dispositif a permis à la France d'atteindre 114 % de l'objectif d'économies que lui assignait le droit européen pour 2014-2020. Financé hors du budget de l'État, il a enfin échappé aux coupes qui ont frappé en 2025 le Fonds vert et MaPrimeRénov'.

2. Une mécanique opaque, exposée à la fraude

Le dispositif souffre d'une triple opacité : sur son coût réel, sur les économies d'énergie qu'il permet effectivement de réaliser et sur les conditions dans lesquelles ses règles sont élaborées. La fraude prospère dans ces zones d'ombre.

Un coût que personne ne vote

Aucun document budgétaire ne retrace le coût du dispositif. Les montants cités, y compris par le Gouvernement, sont des estimations. Sur la période 2026-2030, ce coût pourrait atteindre 40 à 55 milliards d'euros, sans vote du Parlement ni débat budgétaire. La charge pèse en outre davantage sur les ménages modestes. Plus souvent logés dans des passoires thermiques et dépendants de véhicules anciens, ils paient deux fois sans être les premiers bénéficiaires des aides.

Des économies comptées sans être mesurées

Chaque fiche attribue un forfait théorique, acquis dès l'installation de l'équipement, quelle que soit la consommation réelle ensuite. L'obligé est réputé avoir rempli son obligation dès lors qu'il détient les certificats requis. Selon l'évaluation conduite en 2019 pour l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, 100 kWh comptabilisés correspondaient à 59 kWh réellement économisés^[7]. En retranchant les travaux qui auraient été réalisés sans aide, la Cour des comptes estime les économies réelles au tiers des économies annoncées.

L'écart tient d'abord aux règles elles-mêmes. Sur les 41 points qui séparent le comptabilisé du réel, 23 proviennent de forfaits trop généreux, 14 de bonifications et de programmes et 4 seulement de travaux non réalisés ou mal exécutés. Le décret de la période en cours a pourtant porté à 500 térawattheures cumac le plafond des programmes et supprimé celui des bonifications dont le Conseil d'État relève qu'elles ne correspondent pas à des économies réelles. Le juge a également tiré les conséquences du forfait en 2025 en jugeant que l'administration ne peut reprocher ce que la fiche n'exige pas^[8]. Dans cette affaire, l'administration avait relevé un taux de non-conformité de 99 % sur l'échantillon contrôlé. La fiche n'exigeant que l'installation des équipements, les manquements reprochés sur les opérations les plus lourdes n'étaient pas constitués, et l'échantillon a été réputé conforme.

Une règle préparée par ceux qu'elle concerne

Les fiches sont des arrêtés ministériels. Leur préparation a pourtant longtemps été assurée au sein de l'Association technique énergie environnement (ci-après « ATEE »), association de droit privé dont près de 80 % des ressources proviennent de programmes financés par les CEE et

^[7] ADEME, *Évaluation du dispositif des certificats d'économies d'énergie*, rapport synthétique, 2019, p. 14.

^[8] CE, 8 octobre 2025, Société Hellio Solutions, n° 496114.

dont les membres sont des acteurs du dispositif. La Cour des comptes estime que cette situation nourrit « des soupçons quant à l'impartialité des décisions prises ». Les inspections générales avaient recommandé dès 2020 un comité d'experts indépendants et une consultation publique sur les projets de fiches, restés sans suite. Plus de 280 textes réglementaires adoptés depuis 2018 rendent en outre l'ensemble difficile à comprendre, y compris pour les professionnels.

Le covoiturage de longue distance en offre une illustration. D'abord réservé à une seule plateforme, son financement a été étendu en 2023 par une fiche. Le calcul supposait 225 trajets par an et par nouvel inscrit pendant cinq ans, alors que plus de la moitié des inscrits de 2023 en avaient réalisé moins de dix. Les plateformes en auraient retiré au moins 250 millions d'euros entre 2012 et 2021 selon une enquête de presse qui relève aussi l'influence exercée par l'opérateur principal sur ces règles^[9]. Le Conseil d'État a annulé la fiche en 2024, en relevant un effet d'aubaine, et le forfait proposé ensuite a été réduit de plus de 60 %.

Un marché sans régulateur

Les certificats s'échangent de gré à gré, sans autorité de marché. Le registre enregistre leur transfert et le prix que déclarent les parties. Le paiement s'effectue hors du registre et personne ne vérifie qu'il correspond au prix déclaré, ni même s'il a eu lieu. La Cour des comptes a relevé des échanges à prix nul. Les acteurs de ce marché ne sont pas soumis, en cette qualité, aux obligations de lutte contre le blanchiment qui pèsent sur les banques. Titre immatériel facile à transférer, le certificat s'y prête. Des fonds d'origine illicite peuvent financer la production de certificats, dont la revente à un obligé produit un paiement d'apparence parfaitement légale. Le marché du carbone, comparable par certains aspects, est surveillé par l'Autorité des marchés financiers (ci-après « AMF ») depuis 2010.

Une fraude à deux étages

Les pouvoirs publics qualifient eux-mêmes le dispositif de « fraudogène »^[10]. Lors de contrôles aléatoires, une isolation sur quatre et une pompe à chaleur sur trois se révèlent non conformes tandis qu'en contrôle ciblé, 11 % des pompes à chaleur n'existent pas. La Mission interministérielle de coordination anti-fraude estimait la fraude à 480 millions d'euros en 2023, chiffre qu'elle jugeait elle-même « probablement sous-estimé ».

Cette fraude présente deux visages. Le premier est documentaire et se commet dossier par dossier, au moyen de surfaces gonflées, de devis antidatés ou de paramètres de calcul falsifiés. Un dossier de rénovation globale situait ainsi La Rochelle à près de 3 000 mètres d'altitude, ce qui majorait le volume de certificats. Le second relève de la criminalité organisée. Des sociétés éphémères, parfois adossées à des sociétés écrans à l'étranger, captent des certificats, les revendent et disparaissent avant tout contrôle, le produit de la vente étant ensuite blanchi. Sur 17,9 millions d'euros de sanctions prononcées depuis 2015, près de 14 millions ne pourront vraisemblablement pas être recouvrés.

^[9] Sénécât Adrien et Vaudano Maxime, *Le Monde*, 6 avril 2024 ; CE, 25 juin 2024, n° 470893.

^[10] Assemblée nationale, rapport n° 633 de M. Thomas Cazenave, 27 novembre 2024, p. 7.

Des responsabilités diluées

Chaque maillon de la chaîne répond de la régularité formelle de ses dossiers, aucun de la réalité des économies.

- **Les obligés** doivent détenir des certificats en fin de période. Ils n'ont pas d'intérêt propre à vérifier la qualité des travaux que ces certificats représentent. Le défaut de vigilance sur leurs fournisseurs est passible d'une sanction pécuniaire depuis 2025 mais le contenu de cette vigilance n'a été précisé qu'en octobre 2026.
- **Les intermédiaires** (délégataires, mandataires, apporteurs d'affaires, entreprises de travaux) produisent chaque année des milliards d'euros de certificats sans être soumis aux obligations anticorruption ou anti-blanchiment qui s'imposent ailleurs aux grandes entreprises et aux banques. Depuis 2025, chaque demande de certificats vaut déclaration de régularité engageant son auteur, et la sous-traitance est limitée à deux rangs.
- **Les organismes d'inspection** chargés des contrôles sont rémunérés par ceux qu'ils contrôlent. Près de 40 % d'entre eux ont vu leur accréditation suspendue ou retirée depuis 2023, et leur indépendance n'a été encadrée qu'en mars 2026.
- **L'État** écrit la règle, délivre les certificats, contrôle et sanctionne. Il est aussi bénéficiaire du dispositif par l'intermédiaire de l'ANAH, dispensée en octobre 2026 d'une partie des vérifications imposées aux autres vendeurs de certificats. Face à la fraude organisée, son administration peut seulement signaler les faits au procureur de la République. Elle n'a ensuite accès ni au dossier pénal ni à la réparation du préjudice, et les fraudeurs ont le temps d'organiser leur insolvabilité.

3. Les failles de l'organisation et l'idée d'une autorité indépendante

Des réformes réelles, une organisation inchangée

L'État a engagé depuis 2023 une série de réformes. La loi du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques permet de geler des dossiers suspects avant la délivrance des certificats, étend la responsabilité à toute la chaîne et interdit le démarchage non sollicité en matière de rénovation énergétique^[1]. Les contrôles ont été renforcés, l'administration coopère avec les services d'enquête et les effectifs du pôle national doivent presque doubler à partir de 2027. Le programme PRODICEE, doté de 80 millions d'euros, doit mesurer d'ici 2029 les économies réellement obtenues. Une mission conjointe de trois corps d'inspection examine le dispositif depuis 2026, et ses auditions ont débuté en septembre.

Ces réformes améliorent la gestion du dispositif sans toucher à son organisation, alors que l'obligation a été multipliée par près de cent en vingt ans. Trois failles demeurent.

Une même direction pour écrire, appliquer et sanctionner la règle

Au sein de la DGEC, une même chaîne hiérarchique définit les fiches, délivre les certificats, contrôle les opérations et prépare les sanctions. Le Conseil d'État a jugé ce cumul conforme au droit en 2021^[2]. Il s'écarte toutefois du modèle retenu dans d'autres secteurs à forts enjeux financiers, où l'AMF, la Commission de régulation de l'énergie (ci-après « CRE ») ou l'Agence française anticorruption confient l'enquête et la sanction à des organes distincts. Cette concentration expose l'administration à une tension permanente entre les objectifs de volume fixés par le Gouvernement et la rigueur des contrôles. Ce constat ne met pas en cause les agents, attachés à cette politique publique et en sous-effectif chronique. La direction a par ailleurs changé plusieurs fois de ministère de rattachement, et ses moyens dépendent d'une loi de finances adoptée chaque année dans la difficulté.

Une norme technique sans tiers désintéressé

Les travaux d'économies d'énergie présentent une particularité que les économistes désignent comme un « bien de confiance ». Le ménage qui fait isoler ses combles ne peut pas vérifier, même après coup, l'économie qu'il en retire. L'entreprise qui produit les certificats a intérêt à en obtenir le plus grand nombre et l'obligé qui les achète, à les payer le moins cher possible. Aucun d'eux n'a intérêt à l'exactitude des forfaits, que seul un tiers indifférent au volume de certificats délivrés peut garantir. Deux économistes en concluent que les rédacteurs des fiches devraient être « employés de l'État ou membres d'une commission de régulation indépendante »^[3]. L'État remplit imparfaitement ce rôle lorsqu'il est lui-même bénéficiaire de certi-

^[1] Loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 ; décret n° 2026-945 et arrêté du 9 octobre 2026, JORF du 11 octobre 2026.

^[2] CE, 17 juin 2021, Société Butagaz, n° 434363.

^[3] Crampes Claude et Léautier Thomas-Olivier, « Les certificats d'économie d'énergie entre économie et politique », *Revue économique*, 2023, vol. 74, n° 1, p. 66.

ficats et tenu par des objectifs de volume. Un ancien président de l'Autorité de régulation des communications électroniques le résumait devant le Sénat d'une formule, « l'arbitre d'un match de football ne peut pas prendre part au jeu »^[14].

Un marché et une fraude hors de portée de l'administration

Un service ministériel ne dispose ni des outils ni des garanties nécessaires pour superviser un marché de plusieurs milliards d'euros, en agréer les acteurs et en vérifier les flux financiers. Dépourvu de personnalité juridique propre, il ne peut pas davantage agir dans le procès pénal. La sanction administrative, seule arme dont il dispose, reste sans prise sur des sociétés conçues pour disparaître.

La philosophie d'une autorité indépendante

Ces trois failles appellent une même réponse, confier la mise en œuvre du dispositif à une autorité indépendante créée par la loi. Elle prendrait la forme d'une autorité publique indépendante, catégorie d'autorité indépendante dotée de la personnalité morale. Son organisation relèverait du législateur. Quelques principes peuvent en être dégagés.

- **Séparer les fonctions.** Celui qui écrit la règle ne contrôlerait pas son application tandis que celui qui instruit un manquement ne le sanctionnerait pas. La sanction serait prononcée par un organe distinct, présidé par un magistrat.
- **Écrire une norme impartiale.** Les fiches seraient préparées par l'autorité au terme d'une consultation ouverte, avec publication des contributions et déclaration des intérêts de leurs auteurs. Chacun pourrait ainsi connaître l'influence exercée sur chaque texte, son « empreinte normative ». Le ministre conserverait le pouvoir de les homologuer par arrêté.
- **Superviser le marché.** L'autorité surveillerait les échanges, agréerait les acteurs et vérifierait que les prix déclarés correspondent aux paiements, comme l'AMF le fait pour le marché du carbone.
- **Agir en justice contre la fraude organisée.** Dotée de la personnalité morale, l'autorité pourrait être autorisée par la loi, comme l'AMF, à se constituer partie civile. Elle accèderait alors au dossier pénal et pourrait demander réparation.
- **Associer ceux qui paient.** Les consommateurs, qui financent le dispositif sans participer à sa gouvernance, seraient représentés au sein de l'autorité, et leurs associations agréées pourraient la saisir.
- **Un financement hors du budget de l'État.** Comme l'AMF, l'autorité serait financée par une contribution des acteurs qu'elle régule, plafonnée chaque année par le Parlement.

Une indépendance sous contrôle démocratique

Le Gouvernement conserverait la conduite de la politique énergétique. Il fixerait les objectifs et le volume des obligations. Pour sa part, la DGEC garderait la définition de la politique d'économies d'énergie. Un représentant du Gouvernement siégerait auprès de l'autorité, sans voix délibérative ni accès aux dossiers de sanction. L'indépendance renforcerait en outre le contrôle du Parlement. Son président serait auditionné par les commissions parlementaires avant sa

^[14] Sénat, rapport n° 807 (2024-2025) de la commission d'enquête sur les agences de l'État, t. II, p. 57.

nomination, elle leur rendrait compte chaque année et ses moyens figureraient dans les documents budgétaires. La Cour des comptes en contrôlerait la gestion. Un dispositif aujourd'hui extrabudgétaire et piloté par voie réglementaire entrerait ainsi dans le champ du contrôle démocratique.

Une mise en ordre du paysage administratif

Créer une autorité peut sembler aller à contre-courant, alors que le Gouvernement entend réduire le nombre des agences. Celle-ci regrouperait des fonctions aujourd'hui dispersées entre une direction d'administration centrale, son service de délivrance, l'ADEME, une association de droit privé et une société privée étrangère. La Haute autorité de l'audit (2024) et l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (2025) sont nées de regroupements comparables. La France s'était d'ailleurs dotée dès 1974, au lendemain du premier choc pétrolier, d'une Agence pour les économies d'énergie, absorbée en 1982 dans ce qui deviendrait l'ADEME. L'autorité renouerait avec cette spécialisation, sous un statut d'indépendance.

Les autres voies

- **La suppression** priverait la transition d'environ 50 milliards d'euros sur la période, sans instrument de remplacement disponible. Elle ne garantirait pas une baisse rapide des prix, les obligés constituant leurs stocks de certificats tout au long de la période, qui s'achève fin 2030.
- **Un fonds public** substitué aux certificats exposerait les aides aux arbitrages budgétaires annuels, comme l'ont montré en 2025 la division par deux du Fonds vert et la suspension partielle de MaPrimeRénov'. Les obligés n'auraient plus intérêt à aller chercher les bénéficiaires.
- **Une autorité existante** conviendrait mal. La CRE deviendrait juge d'un coût qu'elle intègre déjà dans les tarifs de l'électricité. L'AMF, outillée pour surveiller la négociation de titres, ne dispose pas de l'expertise nécessaire pour vérifier qu'un isolant a été posé.
- **Une commission des sanctions au sein du ministère** séparerait l'enquête et la sanction, sans résoudre la dépendance budgétaire, l'absence de surveillance du marché ni l'impossibilité d'agir au pénal. Elle pourrait constituer une étape de transition.

Un calendrier à construire

La création d'une telle autorité relève de la loi. Les élections de 2027 rendent improbable l'adoption d'un texte avant leur terme. La proposition suppose que des parlementaires s'en saisissent. Une loi votée au début de la prochaine législature permettrait une transition entre 2028 et 2030, sans désorganiser la période en cours, et une autorité opérationnelle pour la période suivante.

Conclusion

Les partisans de la suppression partent du même diagnostic que cette note, sur le coût, l'opacité, la fraude et l'absence de contrôle parlementaire. Ils en tirent une conclusion opposée. Supprimer le dispositif ferait disparaître le premier financement de la rénovation énergétique sans garantir de baisse des prix. Le statu quo laisserait sans réponse des critiques légitimes. Une autorité indépendante ouvrirait une troisième voie. Elle conserverait un instrument qui finance chaque année des centaines de milliers de rénovations hors du budget de l'État. Elle donnerait à ceux qui le paient des règles écrites de façon impartiale, des contrôles et des sanctions effectifs, et une information publique sur l'usage de leur argent.

HUIT PROPOSITIONS POUR UNE AUTORITÉ INDÉPENDANTE

Les propositions qui suivent reprennent celles de l'étude que l'auteure a publiée sur Zenodo, qui en expose les fondements juridiques et les modalités détaillées^[15]. La création de l'autorité relève de la loi. Le calendrier électoral de 2027 conduit à envisager son adoption au début de la prochaine législature, pour une transition organisée entre 2028 et 2030.

01

Créer par la loi une autorité publique indépendante des économies d'énergie (A2E)

Dotée de la personnalité morale, l'autorité assurerait la mise en œuvre du dispositif, de l'écriture des fiches à la sanction des manquements, ainsi que la surveillance du marché des certificats. Le Gouvernement conserverait la conduite de la politique énergétique et fixerait les objectifs et le volume des obligations. L'autorité renouerait avec l'Agence pour les économies d'énergie créée en 1974.

Lui confier sept missions

Élaborer la norme technique, délivrer les certificats, contrôler les opérations avant et après leur délivrance, réguler le marché, évaluer les économies réellement obtenues avec l'appui de l'ADEME et du programme PRODICEE, coordonner l'action des acteurs publics et faire connaître le dispositif à ceux qui le financent. L'organe qui délivre les certificats serait distinct de celui qui les contrôle.

02

03

Former un collège pluridisciplinaire et indépendant

Six à douze membres, nommés pour six ans non renouvelables par les hautes juridictions, les présidents des assemblées parlementaires et le Gouvernement, réuniraient juristes, économistes, ingénieurs et représentants des consommateurs et des collectivités territoriales. Le président serait nommé après avis public des commissions parlementaires. Tous déclareraient leurs intérêts et leur patrimoine à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Les associations de consommateurs agréées pourraient saisir l'autorité.

^[15] Guillemont Béatrice, *Certificats d'économies d'énergie. Pour la création de l'Autorité publique indépendante des économies d'énergie (A2E). Réguler le dispositif, superviser le marché secondaire, sanctionner les manquements*, Zenodo, 21 octobre 2026, doi.org/10.5281/zenodo.23531532.

Séparer l'enquête et la sanction

Une commission d'enquête, dotée d'enquêteurs spécialisés dans la délinquance économique et financière, instruirait les manquements. Une commission des sanctions distincte, présidée par un magistrat, se prononcerait au terme d'une procédure contradictoire, par des décisions motivées et publiées. Grâce à sa personnalité morale, l'autorité pourrait en outre se constituer partie civile face à la fraude organisée et demander réparation du préjudice.

04

05

Écrire une norme impartiale

Une direction de la norme technico-juridique préparerait les fiches au terme de consultations ouvertes, avec publication des contributions, déclaration des intérêts de leurs auteurs et traçabilité des arbitrages. L'empreinte normative de chaque texte serait ainsi connue de tous. L'ATEE contribuerait à ces travaux en qualité de représentante de la filière, et le ministre homologuerait les fiches par arrêté.

Financer l'autorité sans charge pour l'État

Sur le modèle de l'AMF, une contribution des acteurs régulés, assise sur les certificats déposés et estimée à 1,5 à 2 % de la valeur du dispositif, soit 120 à 160 millions d'euros par an, financerait l'autorité. Son montant serait plafonné chaque année par le Parlement et l'excédent reversé au budget de l'État. L'autorité reprendrait dès sa création les agents du pôle national et monterait en puissance par étapes.

06

07

Préserver le pilotage politique et renforcer le contrôle démocratique

Un cadre stratégique pluriannuel, calé sur la période d'obligation, fixerait les orientations que l'autorité mettrait en œuvre, et la DGEC garderait la définition de la politique d'économies d'énergie. Un commissaire du Gouvernement siégerait auprès de l'autorité, sans voix délibérative ni accès aux dossiers de sanction. Le ministre disposerait d'un pouvoir d'évocation motivé et publié, réservé au dernier recours. L'autorité rendrait compte chaque année au Parlement, et la Cour des comptes en contrôlerait la gestion.

Instituer un véritable marché des certificats

L'autorité surveillerait les échanges en temps réel, appliquerait des règles contre les abus de marché, agréerait les acteurs au regard de leur honorabilité et de leur capacité financière et certifierait les indices de prix. Elle vérifierait, en lien avec Tracfin, que les prix déclarés correspondent aux paiements. Une chambre de compensation garantirait la bonne fin des échanges, et le statut juridique des certificats serait revu sur le modèle des quotas d'émission de CO₂.

Pour aller plus loin

L'étude complète, ses sources et sa bibliographie sont en accès ouvert sur Zenodo, à l'adresse doi.org/10.5281/zenodo.23531532.

CONTACT

@ contact@observatoire-ethique-publique.com

☎ 07-68-46-86-01

🏠 9 rue Auguste Angellier - 59 000 Lille

Ⓜ <https://www.observatoireethiquepublique.com/>

