



N° 2731

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 avril 2026.

PROPOSITION DE LOI

visant à supprimer les certificats d'économie d'énergie,

(Renvoyée à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

Mme Anne-Laure BLIN, M. Nicolas TRYZNA, Mme Frédérique MEUNIER,
Mme Valérie BAZIN-MALGRAS, Mme Alexandra MARTIN (ALPES-
MARITIMES), Mme Christelle MINARD, M. Hubert BRIGAND, Mme Josiane
CORNELOUP, M. Éric PAUGET, M. Jérôme END, Mme Marie-Christine DALLOZ,
députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans la perspective d'accompagner les ménages à réduire leurs consommations énergétiques, les pouvoirs publics ont consacré en 2005 les « certificats d'économie d'énergie » (CEE) par la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 fixant des orientations de politique énergétique.

Mis en place pour la première fois en 2006, les CEE sont progressivement devenus un instrument central de la politique de maîtrise de la demande énergétique.

Ce dispositif repose sur une obligation triennale d'économies d'énergie imposée par les pouvoirs publics aux fournisseurs d'énergie (« obligés »), matérialisée par la détention de certificats. Ces derniers sont délivrés lorsque des actions d'économies d'énergie sont réalisées. Les obligés peuvent également acheter des certificats à d'autres acteurs ou contribuer financièrement à des programmes permettant d'en générer.

En fin de période, ils doivent justifier de leurs obligations par la détention d'un volume suffisant de certificats, sous peine de pénalités.

Le contrôle du dispositif est assuré par le Pôle national des certificats d'économies d'énergie (PNCEE), chargé de vérifier l'éligibilité des opérations.

Au fil des années, le dispositif a été profondément modifié, au point de devenir illisible et instable.

De nombreuses évolutions réglementaires, parfois erratiques, ont nui à sa lisibilité et à sa capacité à structurer durablement les filières de rénovation énergétique.

La Cour des comptes souligne notamment que ces incertitudes ont fragilisé la planification à long terme des acteurs du secteur.

Un exemple révélateur est celui du soutien au remplacement des chaudières à gaz, successivement intégré puis retiré du dispositif, illustrant le manque de cohérence globale.

Par ailleurs, les CEE financent aujourd’hui des actions qui ne génèrent pas directement d’économies d’énergie, telles que la formation, l’information ou l’accompagnement.

Ces actions représentent plus de 8 % des certificats délivrés lors de la quatrième période du dispositif et correspondent à des montants significatifs, notamment via des programmes pluriannuels représentant environ 1,9 milliard d’euros au 1^{er} janvier 2024.

Cette situation remet en cause le principe même du dispositif, ces actions pouvant relever de financements budgétaires classiques, par exemple ceux de l’Agence nationale de l’habitat (Anah).

Les contraintes imposées aux fournisseurs d’énergie sont mécaniquement répercutées sur les prix de vente. Le dispositif constitue ainsi un coût indirect pour les consommateurs, en particulier les ménages et les entreprises du tertiaire.

Dans le secteur des carburants, les CEE représentent aujourd’hui environ 16 centimes par litre, un niveau devenu significatif dans la formation du prix à la pompe, même s’il reste inférieur aux taxes principales comme la TICPE et la TVA.

Plus globalement, le dispositif représenterait environ 6 milliards d’euros par an en moyenne sur les années 2022 et 2023. Chaque Mégawattheure de CEE généré coûterait environ 7,4 euros, et la Cour des comptes estime que les ménages supportent en moyenne un coût annuel d’environ 164 euros.

Les CEE constituent de facto une forme de fiscalité indirecte, sans en avoir le statut juridique. Bien que leur coût soit supporté par les ménages, ils ne sont pas qualifiés d’impôt et ne figurent ni dans le budget de l’État ni dans les dépenses publiques.

Il en résulte un dispositif en forte croissance, largement piloté par la réglementation administrative, échappant en grande partie au contrôle direct du Parlement et des citoyens. La bureaucratie dispose ainsi d’une capacité importante d’ajustement des incitations financières sans évaluation politique globale de leurs effets.

Les CEE sont aussi profondément marqués par des problèmes majeurs d’efficacité et de fiabilité.

Selon la Cour des comptes, le volume de certificats délivrés est artificiellement gonflé par des « programmes » et des bonifications accordées à certaines opérations. Ce phénomène représenterait jusqu'à 40 % du dispositif sur la période 2022-2023, ce qui fausse l'évaluation réelle des économies d'énergie générées.

De plus, les résultats officiels reposent sur des estimations théoriques, sans mesure systématique des consommations réelles après travaux. Les analyses de l'observatoire de la rénovation énergétique et de divers cabinets d'étude, ainsi que celles de la Cour des comptes, mettent en évidence une surestimation d'environ 30 % des économies d'énergie sur la période 2022-2023.

Ainsi, les économies réellement imputables aux CEE ne représenteraient au mieux qu'un tiers des certificats délivrés.

Enfin, le dispositif est exposé à des fraudes significatives. Dans près d'un tiers des cas, des irrégularités sont constatées, facilitées par des contrôles insuffisants et des sanctions peu dissuasives. Les bonifications temporaires accentuent ces dérives en favorisant des comportements opportunistes.

Ainsi, parce que ces certificats d'énergie sont excessivement coûteux pour les ménages mais également la démonstration patente d'un objet bureaucratique complexe, peu lisible et en proie à des dérives, la présente proposition de loi vise à supprimer ces dispositifs.

Elle prévoit, en outre, en son article 2 une entrée en vigueur un an après son adoption de manière à permettre aux filières concernées une transition ordonnée et organisée.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① I. – À la fin du quatrième alinéa de l'article L. 442-5 du code de la construction et de l'habitation, les mots : « , ainsi qu'à l'identification des ménages en situation de précarité énergétique pour l'application de l'article L. 221-1-1 du code de l'énergie » sont supprimés.
- ② II. – Le titre II du livre II du code de l'énergie est abrogé.
- ③ III. – Le titre premier de la première partie du livre premier du code général des impôts est ainsi modifié :
 - ④ 1° Le second alinéa du 2 de l'article 39 est supprimé ;
 - ⑤ 2° À la fin du *a* du 4° de l'article 207, les mots : « ainsi que les produits issus de la cession de certificats d'économies d'énergie mentionnés à l'article L. 221-7 du code de l'énergie » sont supprimés.
- ⑥ IV. – Le 12° de l'article L. 561-31 du code monétaire et financier est abrogé.

Article 2

L'article 1^{er} entre en vigueur un an après la promulgation de la présente loi.