

NOTE DE POSITION

Rétablir la confiance dans le dispositif des certificats d'économies d'énergie

Lutte contre la fraude et responsabilisation des obligés et délégataires :
diagnostic, leviers récents et recommandations à l'attention des décideurs
publics.

L'essentiel

Premier outil de financement de la rénovation énergétique, le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) est aujourd'hui fragilisé par une fraude estimée à près de 480 M€ en 2023 et par un constat sévère de la Cour des comptes, qui juge les sanctions « modestes et tardives » et les contrôles « peu adaptés ». La loi du 30 juin 2025 contre les fraudes aux aides publiques et le décret du 30 octobre 2025 ouvrant la sixième période (2026-2030) posent les bases d'un redressement.

Rétablir durablement la confiance suppose désormais de transformer ces avancées en une chaîne de responsabilité continue, du producteur de CEE au détenteur final, adossée à un contrôle automatisé, à des sanctions rapides et à des conditions d'accès au marché plus exigeantes. Cette note dresse le diagnostic, recense les leviers déjà engagés et formule cinq recommandations opérationnelles.

1. Un dispositif puissant, mais une confiance entamée

Le dispositif des CEE repose sur une obligation faite aux fournisseurs d'énergie — les « obligés » — de financer des opérations d'économies d'énergie, directement ou via des délégataires et des mandataires. Sa montée en puissance s'est accompagnée d'une professionnalisation de la fraude, qui menace à la fois l'efficacité énergétique réellement obtenue et l'acceptabilité de la contribution répercutée sur les factures des consommateurs.

Les ordres de grandeur sont éloquentes : la fraude est estimée à près de 480 M€ sur les CEE en 2023, tandis que 236 M€ de fraudes ont été évitées en 2024. Les contrôles aléatoires du Pôle national des certificats d'économies d'énergie (PNCEE) montrent qu'environ une opération d'isolation sur quatre est non conforme, et la Cour des comptes relève qu'un tiers des opérations contrôlées présentent des anomalies.

Dans son rapport de septembre 2024, la Cour des comptes qualifie le dispositif de « complexe et coûteux pour des résultats incertains » et estime qu'il « ne peut perdurer sans réforme d'ampleur ». Elle pointe trois faiblesses structurelles : des bonifications temporaires qui favorisent les comportements opportunistes et la fraude, des sanctions trop faibles et trop lentes, et des mécanismes de contrôle inadaptés. Les taux de non-conformité relevés sur les opérations menées auprès des particuliers s'échelonnent de 8,7 % à 39,4 % selon les gestes. Ce diagnostic est le point de départ de toute stratégie de reconquête de la confiance.

2. Un socle réglementaire récent sur lequel capitaliser

Deux textes ont sensiblement durci le cadre et doivent désormais être pleinement déployés puis évalués.

2.1 La loi du 30 juin 2025 contre les fraudes aux aides publiques

Elle vise à sécuriser l'ensemble de la chaîne de valeur et à responsabiliser chaque acteur, du producteur de CEE au détenteur final. Elle sécurise les contrôles et les sanctions, ouvre la voie aux contrôles visuels à distance (CVAD), permet de pondérer les contrôles selon le temps de retour sur

investissement et institue un reste à charge minimal pour les bénéficiaires. Surtout, les vendeurs d'énergie sont désormais tenus de mettre en place des processus de contrôle interne et de garantir la conformité des volumes valorisés, sous peine d'engager leur responsabilité ; un décret précise la fonction de mandataire aux côtés de celle de délégataire ainsi que la notion d'incomplétude pouvant fonder des sanctions.

2.2 Le décret du 30 octobre 2025 ouvrant la sixième période (2026-2030)

La sixième période (P6) fait de la lutte contre la fraude l'un de ses marqueurs. Les conditions d'accès au statut de délégataire sont nettement relevées : le seuil minimal d'obligations reçues passe de 150 à 300 millions de kWh cumac (et de 1 à 2 TWh cumac pour la délégation partielle), un système de management de la qualité certifié par un organisme accrédité devient obligatoire, et le candidat doit démontrer sa capacité technique et financière. Par ailleurs, les organismes de contrôle ne peuvent plus entretenir de liens capitalistiques avec le demandeur ou son mandataire, garantissant l'impartialité des contrôles de terrain. L'arrêté du 7 avril 2025 impose en complément de nouvelles obligations de transparence aux bureaux de contrôle et généralise les photos horodatées et géolocalisées.

3. Axe 1 — Intensifier et moderniser la lutte contre la fraude

La détection doit passer d'une logique d'échantillonnage tardif à un contrôle plus systématique, outillé par la donnée et adossé à des sanctions dissuasives.

- Renforcer les moyens du PNCEE. La hausse des effectifs — de l'ordre d'une vingtaine d'ETP supplémentaires prévus — doit servir à raccourcir les délais de contrôle et de sanction, principal angle mort relevé par la Cour des comptes.
- Automatiser et croiser les données. Vérification de la complétude des dossiers, recoupements entre bases (registre national, RGE, autres aides), photos géolocalisées et contrôles visuels à distance : l'enjeu est de détecter les anomalies avant la délivrance des certificats plutôt qu'après.
- Sanctionner vite et publiquement. Le dispositif de « name and shame » désignant les fraudeurs et le durcissement des sanctions n'ont d'effet dissuasif que s'ils interviennent rapidement et de façon prévisible.
- Mesurer les gains réels. Les études d'estimation des économies d'énergie effectivement générées et le suivi par comités de pilotage permettent de réorienter les contrôles vers les gestes et les acteurs les plus à risque.

4. Axe 2 — Responsabiliser les obligés et les délégataires

La confiance ne se rétablira pas par le seul contrôle public : elle suppose que les acteurs privés qui captent la valeur du dispositif en portent aussi le risque.

- Une chaîne de responsabilité continue. En rendant l'obligé responsable de la conformité des volumes qu'il valorise, la loi de 2025 crée une incitation à contrôler ses propres partenaires. Cette responsabilité doit être effectivement engagée en cas de manquement, sans pouvoir être diluée le long de la chaîne de sous-traitance.

- Des conditions d'entrée exigeantes. Le doublement du seuil d'accès au statut de délégataire et l'exigence d'un système qualité certifié assainissent le marché en écartant les acteurs sous-capitalisés ou opportunistes. La capacité financière doit être vérifiée dans la durée, et non à la seule entrée.
- Un contrôle interne opposable. Les processus de contrôle interne imposés aux obligés doivent être documentés, auditables et sanctionnables, afin de transformer une obligation de moyens en obligation de résultat sur la conformité.
- Une indépendance réelle des contrôleurs. L'interdiction des liens capitalistiques entre organismes de contrôle et demandeurs doit être contrôlée et son périmètre élargi si des contournements apparaissent.

5. Conditions de réussite et recommandations

Cinq leviers permettent de transformer l'essai et d'ancrer durablement la confiance.

- Garantir la rapidité de la sanction en fixant des délais cibles de traitement par le PNCEE et en publiant un bilan annuel des suites données aux contrôles.
- Stabiliser le cadre et limiter les bonifications, identifiées par la Cour des comptes comme un terreau d'effets d'aubaine et de fraude, au profit de paramètres lisibles sur toute la durée de la P6.
- Industrialiser le contrôle ex ante par la donnée, pour bloquer les dossiers frauduleux avant délivrance plutôt que de récupérer des certificats après coup.
- Engager effectivement la responsabilité des obligés, en faisant des premiers cas d'application de la loi de 2025 des signaux clairs adressés au marché.
- Renforcer l'évaluation et le contrôle parlementaire du dispositif, conformément aux recommandations de la Cour des comptes, pour ancrer la confiance dans la transparence et la redevabilité.

Conclusion

En articulant un contrôle modernisé, des sanctions rapides et une responsabilisation effective de l'ensemble des acteurs, le dispositif des CEE peut passer d'une logique de réparation des fraudes à une logique de prévention. C'est la condition nécessaire pour restaurer la confiance des consommateurs, des financeurs et des pouvoirs publics dans un outil appelé à porter une part majeure de la transition énergétique d'ici 2030.

Sources principales : Cour des comptes, rapport sur les certificats d'économies d'énergie (17 septembre 2024) ; loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques ; décret n° 2025-1048 du 30 octobre 2025 relatif à la sixième période des CEE ; arrêté du 7 avril 2025. Estimations de fraude ("H 480 M€ en 2023 ; 236 M€ évités en 2024) issues de la revue du dispositif pour la P6.

Praestria · Tiers de confiance de la filière énergie

