

Retour d'expérience - « Fiabiliser la conformité des opérations »
Préparation pour la quatrième période d'obligation CEE (2018-2020)
Document préparatoire à la réunion du 28/09/2016

Dans le cadre de la préparation de la quatrième période des CEE prévue pour les années 2018-2020, la DGEC souhaite améliorer la qualité globale des opérations. Ce souhait se traduit par la mise en œuvre d'un atelier dédié à la conformité des opérations déposés auprès du PNCEE.

Cet atelier n°1, intitulé « Fiabiliser la conformité des opérations », doit permettre d'évoquer :

- Les bonnes pratiques pour établir les opérations
- Les non-conformités identifiées par les demandeurs ou par l'administration (lors de contrôles d'opérations relevant de la troisième période du dispositif des CEE ou de l'instruction de demandes),
- Les moyens envisageables pour pallier ces non-conformités pour la quatrième période du dispositif.

Cette note est donc un état des lieux des problématiques rencontrées à ce jour par le PNCEE concernant la conformité des opérations contrôlées, selon les contrôles menés depuis l'été 2015. Elle doit servir à proposer des améliorations du dispositif afin de garantir la conformité globale des opérations pour la prochaine période du dispositif des CEE, ou plus tôt si nécessaire.

1/ Chiffres

Au mois de septembre 2016, 60 contrôles ont été engagés officiellement, par une demande de pièces archivées aux demandeurs.

Sur ces 60 contrôles,

- 28 sont terminés ou quasiment terminés :
 - 14 sont terminés, sans faire l'objet de sanction ;
 - 6 sont terminés et ont fait l'objet d'une sanction ;
 - 8 contrôles ont fait l'objet d'une annonce de sanction ;
- 32 sont en cours :
 - 11 font actuellement l'objet d'une mise en demeure de mise en conformité de l'échantillon contrôlé,
 - 21 contrôles sont en cours ou en attente de retour des demandes de pièces archivées.

A ce jour, 50 % des contrôles terminés ou quasiment terminés n'ont pas fait l'objet de sanction, et 50 % ont fait l'objet d'une sanction. Cette sanction portait sur des opérations représentant entre 6,5 et 100 % de l'échantillon contrôlé. Ce taux de 50 %, qui peut sembler important, reflète en réalité, pour partie, l'efficacité de la stratégie de contrôle du PNCEE, dont l'objectif est double :

- évaluer la conformité « globale » des actions mises en œuvre par les demandeurs, par rapport au cadre réglementaire du dispositif des CEE,
- et cibler certaines opérations ou type d'opérations présentant un risque plus important de non-conformité.

Les contrôles mis en œuvre permettent in fine de sanctionner les CEE non-conformes, et d'améliorer l'ensemble du dispositif en corrigeant à la source les problèmes rencontrés (amélioration des processus de contrôle des demandeurs, clarification des fiches, etc.).

2/ Catégorisation des non-conformités

Les demandeurs doivent respecter notamment les points précisés à l'annexe 5 de l'arrêté du 4 septembre 2014, portant sur :

1. l'identification du bénéficiaire
2. la preuve de réalisation de l'opération
3. le rôle actif et incitatif
4. les dates d'engagement et d'achèvement des opérations
5. les attestations sur l'honneur standardisées
6. le respect des critères et conditions des fiches
7. le non cumul avec d'autres dispositifs (aides à l'investissement de l'ADEME et notamment Fonds Chaleur, SCEQE)
8. les critères précarité énergétique

Trois types de manquements peuvent être distingués :

- Les manquements dans le processus utilisé par les demandeurs (processus mis en œuvre par les demandeurs pour inciter les opérations, puis contrôles internes dans la vérification des opérations : points 1, 2, 3, 4, 5, 7 et 8 ci-dessus),
- Les manquements dans la mise en œuvre des fiches standardisées (points 2 et 6 ci-dessus),
- Les écarts à caractère *a priori* frauduleux.

Cette catégorisation a pour unique objectif de faciliter la lisibilité de cette note : il ne s'agit pas d'un classement à caractère réglementaire.

3/ Manquements « processus »

A ce jour, ce type de manquement porte le plus fréquemment sur :

- Le respect d'un rôle actif et incitatif (RAI).
- Le respect des attestations sur l'honneur (AH), avec la conservation de l'architecture des AH, des mentions optionnelles, ou encore la signature par les deux parties concernées.
- Le respect des dispositions des fiches standardisées

3.1/ Rôle Actif et Incitatif (RAI)

Dans le cadre de la concertation pour la quatrième période, les manquements concernant le non-respect de la justification du RAI seront abordés dans un atelier spécifique.

3.2/ Attestation sur l'honneur

Rappel du cadre réglementaire :

Pour rappel, conformément à l'annexe 6 de l'arrêté du 4 septembre 2014, une attestation sur l'honneur doit comporter :

- un titre ;
- une introduction ;
- une partie réservée au demandeur ;
- une partie A relative à l'(aux) opération(s) standardisée(s) mise(s) en œuvre. Le contenu et la forme de la partie A sont publiés dans le cadre des arrêtés définissant les opérations standardisées d'économies d'énergie ;
- une partie B relative au bénéficiaire de l'opération d'économies d'énergie.
- une partie C relative au professionnel ayant mis en œuvre ou assuré la maîtrise d'œuvre de l'opération,
- une ou plusieurs parties complémentaires, si celles-ci sont prévues par la fiche d'opération standardisée,
- une partie ou plusieurs parties complémentaires, si l'opération est réalisée au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique,
- une partie finale.

Tous ces éléments font partie intégrante de l'attestation sur l'honneur à renseigner, dater et signer par le bénéficiaire et le professionnel ayant mis en œuvre ou assuré la maîtrise d'œuvre de l'opération après la réalisation de l'opération.

Manquements constatés par le PNCEE :

- Certaines parties de l'attestation sur l'honneur sont manquantes, notamment les parties :
 - titre
 - introduction, qui mentionne le demandeur et son identification par son numéro SIREN,
 - et finale, qui notamment porte les mentions CNIL du ministère et du demandeur, et les implications pénales liées à une fausse déclaration.
- La partie dédiée au bénéficiaire dans le cadre du dispositif CEE précarité est datée antérieurement à la réalisation de l'opération. Or cette partie fait également partie de l'attestation sur l'honneur à faire signer une fois les opérations achevées.
- Les dates indiquées dans l'attestation sur l'honneur, préremplies informatiquement, sont incohérentes : date de signature égale à la date d'acceptation du devis et antérieure à la date de la facture.
- Les champs obligatoires des attestations sur l'honneur ne sont pas renseignés.
- Les signatures sont absentes pour certains des cadres des attestations

3.3/ Dates d'engagement des opérations

Rappel du cadre réglementaire :

La date d'engagement d'une opération correspond à la date de contractualisation de cette opération entre le bénéficiaire et le professionnel. Bien qu'il ne soit pas exigé du demandeur qu'il archive la pièce permettant de justifier cette date d'engagement, celle-ci doit correspondre à sa définition dans les textes réglementaires.

Manquements constatés par le PNCEE :

- Les dates d'engagement attestées ne correspondent pas aux dates de contractualisation des travaux mais sont définies à partir d'autres pièces du dispositif, ou à une date semblant arbitraire.

Cette non-conformité peut entraîner le non-respect des exigences liées à la date d'engagement : version applicable d'une fiche, antériorité du RAI, qualification RGE du professionnel, ...

4/ Manquements « fiches »

4.1/ Application erronée des fiches d'opérations standardisées

Manquements constatés par le PNCEE :

Application erronée à caractère « technique » :

- IND-BA-110 : la puissance valorisée doit être calculée par émetteur de chaleur et doit

correspondre au global à la puissance totale installée, certains dossiers ont fait apparaître que la puissance totale de chauffage du local a été valorisée pour chaque émetteur installé dans le local, multipliant ainsi la puissance totale installée par le nombre d'émetteurs.

- BAR-TH-115/131 et BAT-TH-106/119 :
 - seul le calorifugeage d'un réseau existant est éligible. Certaines opérations ont valorisé le remplacement d'un réseau existant par un réseau neuf calorifugé ;
 - le calorifugeage valorisable doit être situé hors du volume chauffé au sens de la réglementation thermique. Pour certains dossiers, il est apparu que le volume chauffé considéré correspond uniquement au volume disposant d'un émetteur de chauffage, alors que des volumes sans émetteurs de chauffage (circulations verticales, faux-plafond, ...) sont également dans le volume chauffé au sens de la réglementation thermique.
 - seule l'isolation de réseaux de chauffage/ECS collectifs, et maintenu en température pour l'ECS, est éligible. Certains acteurs ont valorisé ces fiches sur des locaux qui disposent d'un système de chauffage/ECS autonome, et non maintenu en température pour l'ECS (ex : bungalows de camping).
- BAR-EN :
 - seules les parties de bâtiments existantes depuis plus de 2 ans sont éligibles aux fiches « isolation ». Certaines opérations ont valorisé des extensions de bâtiments. Or les extensions de bâtiment sont considérées comme des parties neuves.
 - Seule l'isolation entre un volume chauffé et un volume non chauffé est éligible :
 - BAR-EN-102 (murs extérieurs : pignons ou façades) : certaines opérations ont valorisé l'isolation de murs intérieurs.
 - BAR-EN-103 (plancher bas) : seuls les planchers bas « déperditifs » isolés peuvent faire l'objet d'une demande de CEE. Or certaines opérations prennent en compte des planchers sur des volumes chauffés.
 - BAR-EN-108 : les fermetures isolantes de fenêtres ne peuvent être valorisées que sur des fenêtres existantes. Si les fenêtres sont nouvellement posées, l'opération n'est pas conforme.

Autres manquements :

- BAR-EQ-112 : le bailleur du logement peut être bénéficiaire de l'opération, à la place du locataire. Pour certains dossiers, le bailleur déclaré par le demandeur est la personne morale faisant signer un bail au locataire (ex : agence immobilière), alors que le bailleur défini par le Code Civil est le propriétaire et non une entité d'intermédiation locative.
- Des fiches du secteur résidentiel sont utilisées à tort pour la réhabilitation d'un bâtiment relevant du secteur tertiaire.
- opération de type « équipement de masse » :
 - l'opération est indiquée comme achevée par le demandeur alors que la distribution aux utilisateurs finals n'a pas eu lieu.
 - La facture servant de preuve de réalisation de l'opération est issue d'un intermédiaire (société de conseil, ...) et ne justifie donc pas de façon probante l'achat réel des équipements
 - l'état récapitulatif de distribution et l'attestation sur l'honneur ne sont pas signées par le bénéficiaire (magasin) mais par une centrale d'achat.

4.2/ Preuve de réalisation de l'opération et documents spécifiques

Manquements constatés par le PNCEE :

- les mentions exigées par les fiches d'opérations standardisées sont absentes de la preuve de réalisation (la présence de ces informations sur l'attestation sur l'honneur ne pallie pas leur absence sur la preuve de réalisation).
- Ecart entre les paramètres renseignés sur la preuve de réalisation et les paramètres utilisés pour la demande de CEE.
- Performance des équipements inférieure aux exigences de la fiche d'opération standardisée
- Absence des documents techniques exigés par la fiche d'opération standardisée (en l'absence des critères sur la preuve de réalisation de l'opération)
- Absence de documents spécifiques exigés par la fiche d'opération standardisée (ex : certificat RGE)
- Absence de la marque et référence des équipements à la fois sur la preuve de réalisation de l'opération et sur l'attestation sur l'honneur
- Adresse incomplète des travaux dans l'ensemble des pièces, ne permettant pas d'identifier le lieu de réalisation de l'opération
- Preuve de réalisation faxée/scannée illisible

5/ Manquements « fraudes »

Les manquements « fraudes » concernent des opérations pour lesquelles un acteur (demandeur, professionnel, bénéficiaire ou tiers) a produit ou fait usage de pièces justificatives frauduleuses pour des dossiers de demande de CEE.

On peut distinguer à ce stade trois types de fraudes :

- Les fraudes « aux paramètres », qui concernent les opérations pour lesquelles les paramètres des opérations ont été falsifiées afin de demander un volume de CEE supérieur à celui qui devrait être demandé pour l'opération,
- Les fraudes « aux documents », qui concernent des pièces justificatives d'opérations falsifiées de façon à obtenir des documents respectant le cadre réglementaire ;
- Les fraudes « aux travaux », qui concernent les « opérations CEE » pour lesquelles les « opérations d'économies d'énergie » (travaux) n'ont pas été réalisées.

Une même opération peut relever de plusieurs types de fraude.

5.1/ Fraude « aux paramètres »

Le montant de CEE demandé pour certaines opérations est directement proportionnel à un paramètre lié à l'opération ou au site. Selon le cas, les preuves de réalisation ou les attestations sur l'honneur doivent alors mentionner ces caractéristiques pour justifier les montants demandés.

Le principal exemple rencontré à ce jour concerne les fiches « isolation », pour lesquels le calcul du montant de CEE est proportionnel aux métrés (mètres carrés ou mètres linéaires) d'isolant installés, mentionnés sur la preuve de réalisation de l'opération.

Les contrôles du PNCEE ont permis de révéler que certaines opérations avaient vu leurs métrés réels multipliés par un facteur 3 à 13. A titre d'exemple, pour une maison individuelle, les données du cadastre indiquent une emprise au sol de l'ordre de 70 m² pour une isolation de plancher bas déclarée de 335 m².

5.2/ Fraude aux documents

Afin d'obtenir des documents pouvant apparaître comme conformes, certains acteurs du dispositif établissent de faux documents, avec imitation de signature, ou mention corrigée sur des documents originaux.

Exemples de manquement relevés par le PNCEE :

- partie B/ de l'attestation sur l'honneur signée par le professionnel, ou un tiers, à la place du bénéficiaire
- partie C/ de l'attestation sur l'honneur signée par un tiers, ou le bénéficiaire, à la place du professionnel
- afin de justifier les critères techniques d'une opération, un PV de réception est établi avec une fausse signature à la place du bénéficiaire.

5.3/ Fraude aux travaux

Certains travaux valorisés dans le dispositif des CEE n'ont pas été réalisés et reposent uniquement sur de faux documents (factures, attestations sur l'honneur, ...).

Retour d'expérience du PNCEE :

A ce jour, le principal acteur de ce type de fraude semble être :

- soit le « professionnel » déclaré pour l'opération (pouvant ou non avoir une activité « réelle »), usurpant l'identité de bénéficiaires ;
- soit un tiers, acteur ou non du dispositif des CEE, usurpant l'identité de professionnels et bénéficiaires.