



# De l'innovation instrumentale

## Les certificats d'économies d'énergie

SEPTEMBRE 2016

Face à des objectifs écologiques ambitieux qui seraient difficiles à atteindre avec des instruments de politique publique traditionnels – une taxe, une réglementation ou encore un mécanisme de marché – l'innovation instrumentale qui consiste à hybrider différents instruments mérite d'être envisagée au même titre que la modulation des politiques publiques (qui consisterait par exemple à changer le niveau d'une taxe existante). Mis en place en France depuis 2006, le dispositif des certificats d'économies d'énergie est emblématique de la plus-value de ce type d'innovation instrumentale. Pour répondre à un objectif croissant d'efficacité énergétique, le dispositif des CEE a en effet démontré à la fois son efficacité, son faible coût et son acceptabilité sociale et ce, grâce à sa nature hybride qui associe des instruments canoniques plus ou moins incitatifs/coercitifs en fonction des acteurs ciblés.

Dans un contexte environnemental nécessitant de modifier de façon urgente, radicale et générale les comportements et ce, à moindre coût économique, budgétaire et politique, il devient de plus en plus opportun de s'intéresser à la nature même des instruments de politique publique qui pourraient fonder les politiques publiques. Car au-delà de la sensibilisation, de la fiscalité, de la réglementation ou encore du marché de droits, le champ des instruments de politique publique mobilisables est *a priori* infini via l'innovation instrumentale.

### POURQUOI INNOVER LES INSTRUMENTS DE POLITIQUE PUBLIQUE ENVIRONNEMENTALE

Si les instruments de politique publique ont fait l'objet de nombreuses études académiques, tant en sciences économiques qu'en sciences politiques, en sociologie institutionnelle, en droit et en psychologie, c'est avant tout pour comprendre et guider leur exceptionnelle diversification dans nos sociétés modernes. Pourquoi innove-t-on les instruments et pourquoi avons-nous intérêt à continuer de les innover, et en particulier pour les politiques environnementales ? De nombreux chercheurs ont cherché à décrire et à expliquer les ressorts de l'innovation instrumentale dont les principaux sont [1] :

- la recherche d'une rationalité et d'une optimalité de l'action sociale, et en particulier, de l'action étatique à travers le déploiement de nouveaux instruments plus efficaces, c'est-à-dire qui atteignent les objectifs qui leur sont assignés [2] ;
- l'emprunt à la logique libérale de certaines valeurs telles que la logique de marché, la réduction des coûts, les critères de performance ou encore le nouveau management public [3]. En particulier, il s'agirait d'augmenter l'acceptabilité sociale en augmentant l'efficacité de l'action publique, c'est-à-dire sa capacité à atteindre des objectifs à moindre coût [4] ;
- la tentative d'adaptation à des enjeux nouveaux ou perçus comme plus complexes, à l'instar de ceux que peuvent représenter l'environnement, la santé ou encore le numérique [5] ;
- la volonté de créer un « effet d'annonce » - en présentant un instrument comme innovant - pour signifier une autorité, une rupture, une recherche d'efficacité ou encore un effort de modernisation [6].

### Des instruments de politique publique de moins en moins coercitifs ?

Grâce à l'innovation instrumentale, l'État dispose aujourd'hui de nombreux instruments de politique publique que la littérature académique, et économique en particulier, classe le plus souvent en trois catégories :

- les instruments « *command-and-control* » (*hard power*) tels que la norme, la planification, l'obligation, l'interdiction, la certification, etc.
- les instruments incitatifs tels que la taxe, la subvention, les mécanismes de marché, le contrat, la concession, l'assurance, etc.
- les instruments « souples » (*soft power*) tels que l'information, la campagne de sensibilisation, l'éducation, la recherche, les accords volontaires, etc.

## De l'innovation instrumentale : le dispositif des certificats d'économies d'énergie

Avec l'émergence récente des instruments « souples », s'est répandue l'idée que l'État renoncerait ainsi progressivement aux instruments les plus coercitifs, et en particulier face à des enjeux plus complexes tels que l'on peut en trouver dans les problématiques environnementales. Plus précisément, plusieurs chercheurs ont défendu l'idée que pour un objectif donné, l'État chercherait d'abord à appliquer la contrainte minimale et, seulement si nécessaire, mobiliserait ensuite des instruments de plus en plus contraignants. Cette dynamique séquentielle permettrait d'obtenir une plus grande légitimité et une plus grande acceptabilité sociales, de laisser un temps d'adaptation aux acteurs cibles, de tenir compte du cadre légal préexistant, de faire face aux contraintes et aux aléas d'un agenda politique ou encore de tirer progressivement des leçons de l'expérience.

Toutefois, S. Perret [7] soutient que l'État ne renonce pas en réalité à son pouvoir de contrainte et de coercition, y compris dans les instruments économiques présumés les plus flexibles : « L'État, notamment confronté à des acteurs de plus en plus complexes, emploie des instruments caractérisés par leur flexibilité, leur mollesse diront certains, mais [...] tente et réussit à garder sa prérogative régaliennne et coercitive. La nouveauté résiderait donc plutôt dans la combinaison d'instruments de nature multidimensionnelle. »

En France, et dans plusieurs pays européens (Royaume-Uni, Italie, Danemark, etc.), le dispositif des certificats d'économie d'énergie – génériquement appelé « certificats blancs » - semble en effet avoir une nature multidimensionnelle caractérisée par l'hybridation d'instruments canoniques plus ou moins coercitifs.

### UN INSTRUMENT HYBRIDE : LE DISPOSITIF DES CERTIFICATS D'ÉCONOMIE D'ÉNERGIE

À l'instar d'instruments fiscaux comme l'Éco-Prêt à Taux Zéro, de l'Éco-Prêt Logement Social ou encore du Crédit d'Impôt pour la Transition Énergétique, « le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE), créé en 2005 par la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, constitue l'un des principaux instruments de la politique de maîtrise de la demande énergétique » [8].

Afin d'améliorer l'intensité énergétique finale de 2,5 % par an jusqu'à 2030, le dispositif des CEE (voir encadré) vise à promouvoir l'efficacité énergétique dans tous les secteurs. Deux tiers des CEE sont obtenus pour des actions relevant du secteur du bâtiment, qui représente 40 % de la consommation d'énergie finale et 25 % des émissions de CO<sub>2</sub> de la France, et où le gisement d'économies d'énergie est important, mais très diffus (réparti sur des millions de ménages et d'entreprises).

### Efficacité des CEE

Depuis sa première mise en œuvre en 2006, en dépit de certains effets d'aubaine et d'effets rebond [9], le dispositif des CEE a largement atteint ses objectifs triennaux (réduction de consommation d'énergie à hauteur de 54 TWhc pour la période 2006-2009 et 447 TWhc pour la période 2011-2014) et affiche un objectif encore plus ambitieux pour le troisième période triennale (700 TWhc pour la période 2015-2017).

Pour expliquer l'efficacité du dispositif des CEE, plusieurs raisons sont couramment avancées :

- le gisement d'économie d'énergie était bien réel ;
- face à des objectifs croissants, les agents apprennent à s'adapter, en termes de sensibilisation des ménages et de progrès technologique notamment.

#### Encadré : Le dispositif des CEE en quelques mots

L'État impose aux principaux vendeurs d'énergie (les « obligés ») d'économiser un certain volume d'énergie pluriannuel et d'obtenir en échange des CEE, et ce, soit :

- ✓ en réalisant eux-mêmes des actions d'économie d'énergie ou les faisant réaliser par leurs clients (via un accompagnement technique et/ou financier) ;
- ✓ en achetant sur un marché des CEE à des acteurs éligibles ayant eux-mêmes réalisé des programmes d'économie d'énergie ;
- ✓ en contribuant financièrement à des programmes (information, formation, innovation) éligibles à la délivrance de CEE.

Un objectif pluriannuel est défini et réparti entre les opérateurs en fonction de leurs volumes de ventes. En fin de période, ces obligés doivent justifier de l'accomplissement de leurs obligations par la détention d'un montant de CEE équivalent à ces obligations.

En cas de non respect de leurs obligations, les obligés sont tenus de verser une pénalité libératoire de 2 centimes d'euro par kilowattheure cumac manquant.

## De l'innovation instrumentale : le dispositif des certificats d'économies d'énergie

Si chacune de ces deux explications a été diversement argumentée, une troisième explication mérite d'être explorée : l'innovation instrumentale. **Et si le dispositif des CEE était efficace du fait aussi que l'instrument de politique publique dont il relève est innovant ?**

### **La nature multidimensionnelle de l'instrument « CEE »**

Si l'instrument « CEE » (ou « certificats blancs ») est perçu et présenté comme innovant, dans des sources autant institutionnelles qu'académiques, c'est parce qu'il hybride plusieurs instruments canoniques de politique publique, et en particulier :

- la réglementation : l'État impose la liste des opérations d'économie d'énergie éligibles aux certificats d'économie d'énergie, la liste des obligés et l'objectif de chacun d'eux ;
- la sensibilisation : l'obligé doit lui-même (par exemple à travers des primes et des diagnostics gratuits) inciter ses clients à réaliser certaines opérations d'économies d'énergie ; l'État, à travers le Ministère en charge de l'Environnement et l'Ademe notamment, sensibilise les citoyens sur l'efficacité énergétique ;
- le marché : l'État permet aux obligés et aux éligibles (c'est-à-dire des acteurs qui peuvent obtenir des CEE sans y être contraints) d'échanger des CEE sur un marché ;
- l'aide directe : en incluant parmi les obligés des vendeurs d'énergie dont le cœur de métier n'est pas la réalisation d'opérations d'économie d'énergie, l'État encourage indirectement les obligés à subventionner des tiers à qui ils sous-traitent la réalisation des opérations d'économie d'énergie.

### **Les atouts de l'hybridation d'instruments plus ou moins coercitifs**

Comme le soulignent notamment les rapports de la Cour des Comptes (2013 et 2016) sur le sujet, le dispositif des CEE se distingue par :

- Son **coût relativement faible** :
  - Pour l'État, les coûts administratifs sont très faibles puisque le dispositif nécessite seulement une vingtaine d'équivalents temps plein (et en particulier au sein du Pôle National des CEE, qui est responsable de l'administration des CEE au ministère en charge de l'environnement) ;
  - Pour les obligés, le coût moyen unitaire d'obtention des CEE reste relativement faible, puisqu'il vaut en moyenne 0,4 c€/kWh [9] ;

- Pour les ménages, l'impact sur le prix est marginal, puisqu'il est compris entre 0,5 et 1 % du tarif du gaz ou de l'électricité [10].

- Son **acceptabilité sociale** : de manière générale et bien que le dispositif des CEE soit encore perfectible, les décideurs apprécient son faible coût et son efficacité, les obligés peuvent user de la flexibilité des moyens que le dispositif autorise [11], et les usagers bénéficient des actions incitatives que les obligés mènent auprès d'eux (par exemple *via* les CEE précarité auprès des ménages à faibles revenus).
- Son **efficacité** (au sens où il atteint les objectifs que l'État se fixe *ex ante*) :
  - Les distributeurs d'énergie sont supposés avoir une relation privilégiée avec leurs clients ainsi qu'une meilleure connaissance des gains et des coûts des différentes opérations d'économie d'énergie. Ainsi, en se voyant confier la tâche d'inciter leurs consommateurs à réaliser des opérations d'économie d'énergie, les distributeurs d'énergie constituent une caisse de résonance entre l'État et les millions de ménages, ce qui permet d'atteindre plus largement le gisement diffus d'économie d'énergie ;
  - D'un point de vue empirique, le dispositif des CEE a permis d'économiser au moins 1,5 Mtep sur la seule année 2012 au sein de la consommation d'énergie finale des ménages (toutes énergies de chauffage confondues). Rapportée à une consommation totale annuelle de 35 Mtep, et une hausse des prix des énergies imputée aux CEE d'au plus 1 %, l'élasticité-prix de la consommation énergétique consécutive à l'introduction des CEE est d'environ - 4,1. Cette élasticité est - en valeur absolue - supérieure à celle observée suite à une hausse du prix de l'énergie (par exemple à cause d'une taxe) [12] ce qui indique une meilleure efficacité de l'instrument CEE – en tant que « signal prix » - pour atteindre le gisement diffus, relativement à un instrument classique tel que la taxe. Et quand bien même les économies d'énergies permises par les CEE seraient en réalité inférieures (à cause d'un effet rebond, d'un effet d'aubaine ou encore de la surestimation des gains énergétiques associées à chaque opération), le doublement des objectifs triennaux en 2015 et le cumul des économies sur la durée de vie d'un équipement efficace semblent conforter l'efficacité relative du dispositif des CEE ;

- D'un point de vue analytique, Giraudet, Finon et Quirion [13] concluent à partir d'un modèle microéconomique que « les certificats blancs sont un bon compromis entre l'efficacité économique et les effets « redistributifs » qui conditionnent leur acceptabilité » : en effet, le dispositif des CEE est analytiquement assimilé à la combinaison d'une subvention aux équipements efficaces et d'une taxe sur l'énergie, ce qui permet d'encourager l'arbitrage en faveur de la rénovation énergétique sans augmenter fortement la contrainte budgétaire sur les ménages. Pour étudier ce mécanisme ils ont développé un modèle microéconomique visant à comparer plusieurs types d'instruments (taxe, réglementation et CEE) en termes d'efficacité économique et de redistribution. Puis ils ont considéré une fonction d'arbitrage à deux niveaux (d'une part entre un service énergétique et des biens de consommation courante, et d'autre part entre un investissement de rénovation thermique et une consommation énergétique).

### VERS UNE DIFFUSION D'INSTRUMENTS HYBRIDES ?

Ainsi, en circonscrivant le « *hard power* » de l'État à l'égard d'un nombre restreint d'obligés (2 000), en laissant à ces derniers une flexibilité des moyens pour atteindre des objectifs fixés *ex ante* et en amenant les obligés à inciter eux-mêmes les ménages, l'instrument « CEE » réussit à concilier une minimisation des coûts, une capacité à atteindre le gisement diffus et une plus grande acceptabilité sociale.

Face à des objectifs ambitieux et des enjeux complexes, l'innovation instrumentale qui consiste à combiner des instruments plus ou moins coercitifs ou incitatifs en fonction des acteurs ciblés, et qui multiplie les modalités d'interaction entre les acteurs, peut tout à fait être envisagée dans d'autres domaines diffus que celui de l'efficacité énergétique, comme en témoigne par exemple l'application prochaine du dispositif des certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques (CEPP) dans le secteur de l'agriculture [14].

### Références :

- [1] Perret S., *Vers une nouvelle approche instrumentale des politiques publiques de protection de l'environnement*, Thèse, Université de Genève, février 2010
- [2] Hood, C. C. (1990). *The Tools of Government*. London, MacMillan
- [3] Bemelmans-Videc, M.-L. & Vedung, E. (1998). *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick, New Jersey (pp. 249-273)
- [4] Salamon, L. M. (1989). *Beyond privatization. The tools of government action*. Washington, The Urban Institute Press. (pp 3-22)
- [5] Papadopoulos, Y. (1995). *Complexité sociale et politiques publiques*. Paris, Montchrestien
- [6] Lascoumes, P. & Le Galès, P. (Ed) (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris, Presse de Sciences Po
- [7] Perret S., *Vers une nouvelle approche instrumentale des politiques publiques de protection de l'environnement*, Thèse, Université de Genève, février 2010
- [8] Site internet du Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer
- [9] Rapport de la Cour des Comptes (2013) et rapport de l'Inspection Générale des Finances (juillet 2014)
- [10] Rapport de la Cour des Comptes (octobre 2013) sur les CEE, citant un rapport de la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE)
- [11] « *Le dispositif est, dès lors, considéré comme plus incitatif par les entreprises que des outils plus rigides comme la taxation directe ou un système de réglementations et d'interdictions.* » (Rapport de la Cour des Comptes, octobre 2013)
- [12] Un rapport du CGDD donne une élasticité long terme de -0,26 à -0,30 et court terme et de -0,18 ; « Modélisation économétrique des consommations de chauffage des logements en France », Études et documents n° 21, mai 2010
- [13] *Quelle efficacité des dispositifs de certificats blancs dans les politiques de maîtrise de la demande d'énergie ?*, Presses des mines, pp.73-93, 2010
- [14] Note de service, DGAL/SDPRAT/2016-610, 27/07/2016, en ligne sur le site du ministère de l'agriculture.

**Directrice de la publication :** Laurence Monnoyer-Smith, commissaire générale au développement durable

**Auteur :** Adam Baiz (dans le cadre des travaux de thèse, auprès de Michel Nakhla, au Centre de Gestion Scientifique, Mines ParisTech)

**Dépôt légal :** septembre 2016

**ISSN :** en cours

## commissariat général au développement durable

Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable

Sous-direction de la Mobilité et de l'Aménagement

Tour Séquoia

92055 La Défense cedex

Courriel : [Ma.Seei.Cgdd@developpement-durable.gouv.fr](mailto:Ma.Seei.Cgdd@developpement-durable.gouv.fr)

[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

