Dossier de presse

INVESTIR DANS LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE :

quel financement des infrastructures ?

Novembre 2024

Edito

Pour réussir la transition écologique, des investissements massifs dans les infrastructures et les bâtiments sont indispensables, pour décarboner, s'adapter au changement climatique et préserver la biodiversité. Ces investissements sont massifs : de l'ordre de 30 Mds € supplémentaires par an d'ici à 2030 hors adaptation. Pour les financer, ce rapport plaide pour une double stratégie : d'une part, mobiliser autant que possible les financements privés, dans une logique partenariale conforme à l'intérêt général et refondée à l'aune de la transition écologique, et, d'autre part, trouver de nouvelles sources pour satisfaire les besoins de financements publics, qui resteront en tout état de cause très élevés.

Ce rapport a été rédigé par Benoît Thirion, avocat (Hoche Avocats), et un groupe de travail comprenant :

- Cécile Fontaine, cheffe du département des Affaires publiques et juridiques (FNCCR)
- Hélène Hoepffner, professeur agrégée de droit public (Paris 1 Panthéon-Sorbonne)
- Emmanuel Pélisson (Finance Consult)
- Stéphane Saussier, professeur de sciences économiques (IAE Paris-Sorbonne)

Terra Nova est une association loi 1901 reconnue d'intérêt général. À travers nos publications (www.tnova.fr), et nos événements, nous promouvons des propositions innovantes et opérationnelles dans tous les domaines de politiques publiques.

Investir dans les infrastructures et bâtiments publics : une urgente nécessité

La transition écologique nécessite une transformation des infrastructures de transport, d'énergie, d'eau et d'assainissement, de déchets ou des bâtiments publics, qui conditionne la décarbonation des usages, la résilience des territoires et la préservation de la biodiversité.

En termes d'ordre de grandeur, d'ici à 2030, ces besoins sont estimés à plus de 20 Mds€/an supplémentaires, auxquels s'ajoutent une dizaine de Mds€/an dans les bâtiments publics (hors adaptation).
Trois secteurs d'infrastructures concentrent les principaux besoins.

Les secteurs concernés

Premier émetteur de gaz à effet de serre (GES) (32% des émissions nationales) et le seul dont les émissions ont augmenté depuis 1990. Leur décarbonation passe notamment par la transformation de la route en déployant des réseaux de bornes de recharge électrique et en construisant des voies réservées aux cars express et au covoiturage ainsi que par la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire.
La transition écologique implique un développement des énergies décarbonées (énergies renouvelables et nucléaire) et une électrification massive des usages (en particulier dans les mobilités).

Pour répondre aux enjeux sanitaires, climatiques et environnementaux croissants, investir dans les réseaux d'eau et d'assainissement est indispensable

A ces trois secteurs s'ajoutent les bâtiments publics, qui représentent environ 10% du parc français dans son ensemble (380 millions de m2) et dont l'optimisation et la rénovation énergétique constituent un enjeu majeur.

Le risque de l'inaction

Ce mur d'investissement se présente à vive allure : compte tenu de la trajectoire de neutralité carbone et du temps long qui caractérise les infrastructures, nombre de ces investissements doivent être engagés dès à présent.

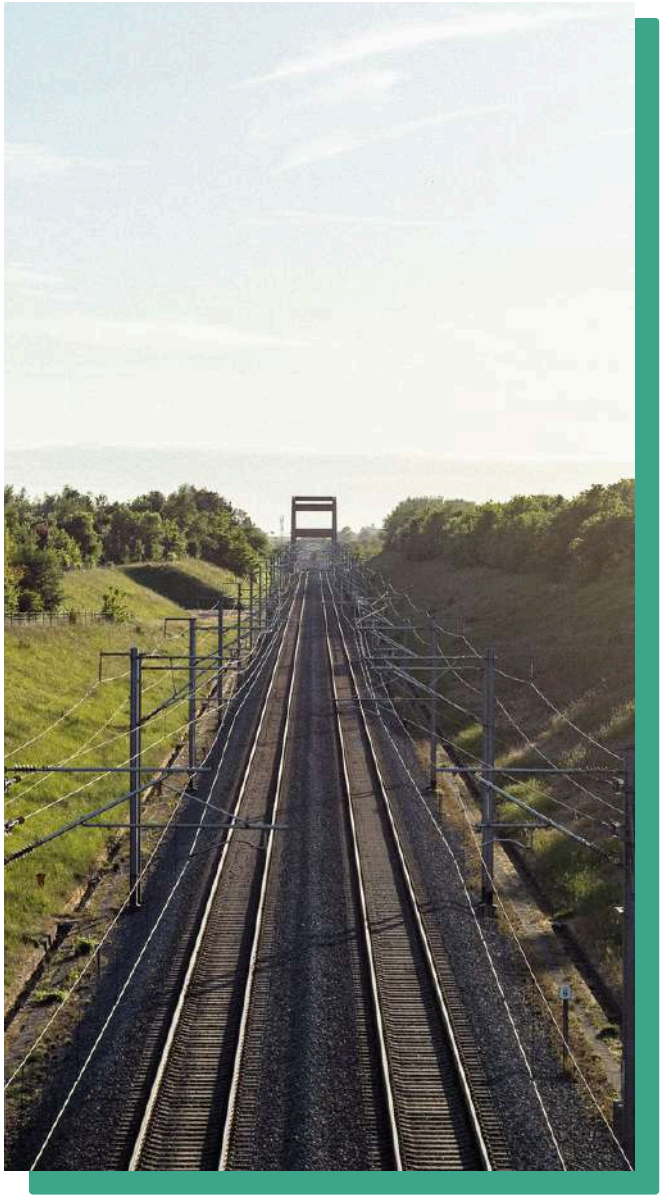
Or, du fait de la situation des finances publiques, marquée par les dérapages du déficit et une dette publique supérieure à 120% du PIB, le financement de ces investissements n'est, de façon générale, pas assuré. Loin de là.

Financement public, financement privé : quelle approche ?

Face au mur d'investissement auquel font face les collectivités publiques pour transformer les infrastructures et bâtiments publics, et compte tenu des contraintes budgétaires qui pèsent sur elles, il est nécessaire, en cohérence avec la stratégie recommandée par le récent rapport Draghi, de s'appuyer à la fois le secteur public et le secteur privé.

Cette réflexion renvoie au choix entre un financement par l'impôt (ou la dette) et un financement par l'utilisateur. Il concerne aussi la place et les modalités de la gestion déléguée, sous la forme de concessions ou autres partenariats public-privé (PPP), qui, alors qu'ils font partie de l'histoire de notre pays, suscitent parfois des incompréhensions et des critiques, dont il est nécessaire de tenir compte.

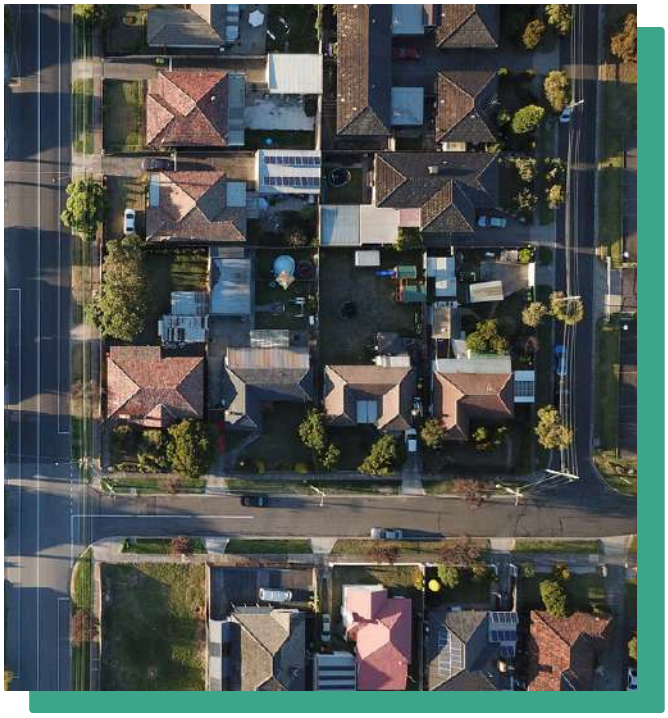
Dans cette perspective, les collectivités publiques devraient avoir pour objectif de réduire les besoins de financements publics (et éviter les effets d'éviction) en mobilisant, autant que possible, les financements privés, dans un sens conforme à l'intérêt général et en tenant compte des impératifs de la transition écologique.



L'exploitation du potentiel du financement privé des infrastructures passe par trois grands leviers.

Le modèle des concessions

Il permet de réaliser des investissements en mettant à contribution les utilisateurs et en s'appuyant sur des entreprises spécialisées, sans peser sur la dette publique, mais dans un cadre défini et contrôlé par la puissance publique. Ainsi, lorsque l'utilisateur de l'infrastructure peut être mis à contribution, un financement de l'investissement par les recettes d'exploitation dans un cadre concessif doit être privilégié. Une gestion publique financée par les utilisateurs est aussi envisageable.



Les autres formes de PPP

Si, à la différence des concessions, les schémas tels que les marchés de partenariat et les marchés globaux de performance énergétique à paiement différé font appel au contribuable, ils peuvent permettre, pour des projets d'investissement qui le justifient, d'instaurer un partage des risques efficace, évitant des dérapages de budget et de calendrier.

L'effet multiplicateur des fonds publics

La mobilisation de fonds publics (sous la forme de subventions, d'aides fiscales, de garanties, d'avances remboursables, de prêts bonifiés ou de fonds propres) peut avoir un effet multiplicateur pour attirer des investisseurs privés dans des secteurs pas encore matures, très risqués ou à rentabilité faible. La stabilité du cadre juridique, fiscal et financier est également un enjeu majeur pour les investisseurs privés.

Ces leviers sont clés pour réduire les besoins de financements publics dans les infrastructures et les bâtiments publics. Mais, en tout état de cause, ces besoins resteront très importants et nécessiteront de trouver de nouvelles ressources publiques.

De nouvelles ressources pour le financement public des investissements

La réflexion sur les sources du financement public des investissements dans les infrastructures et bâtiments publics s'inscrit dans un cadre contraint, compte tenu du niveau de la dette publique et de la pression fiscale déjà forte.

En centrant la réflexion sur le périmètre des infrastructures, cinq axes pour assurer le financement public des infrastructures peuvent être mis en avant. Aucune de ces solutions n'est, naturellement, suffisante : il s'agit d'activer ces différents leviers de façon cohérente et adaptée à chaque type de projets, en s'assurant de leur pertinence économique et de leur acceptabilité sociale et politique.

L'augmentation du recours aux financements européens

L'enveloppe disponible du plan de relance NextGenerationEU (dont le montant total est de 800 Mds€) devrait être orientée vers les infrastructures et bâtiments publics et, le cas échéant, prolongée par un nouveau grand emprunt européen, comme le préconise le rapport Draghi.

La réforme de la fiscalité énergétique

À court terme, les dépenses fiscales «brunes» devraient être réallouées vers des dépenses « vertes ». A moyen terme, compte tenu des besoins et de la baisse attendue des recettes fiscales nettes d'accise sur les énergies de 13 Mds€ en 2030, une réforme globale de la fiscalité énergétique, en lien avec le marché du carbone ETS 2, est incontournable.

La mise à contribution des énergéticiens via les CEE

Le financement des investissements dans les infrastructures et, surtout, les bâtiments publics devrait davantage reposer sur les certificats d'économies d'énergie (CEE).

La captation de la valeur créée par les nouvelles infrastructures

Sous réserve du potentiel fiscal des territoires concernés, il est possible de financer de nouvelles infrastructures par l'affectation de certaines recettes fiscales permettant de capter la valeur créée par ces dernières, sur le modèle de la Société du Grand Paris (devenu Société des Grands Projets).

La valorisation du patrimoine public

Le patrimoine foncier public pourrait être mieux valorisé – et mis au service de la transition écologique – en optimisant la politique immobilière (notamment par le recours à la « gestion déléguée du patrimoine immobilier ») et en développant de nouvelles activités (comme la production d'énergie renouvelable). Les participations financières de l'Etat pourraient, quant à elles, être gérées de façon plus dynamique, tout en assurant la protection des intérêts stratégiques, financiers et publics.

Pour une refondation de la gestion déléguée à l'ère écologique

Le recours accru à la gestion déléguée pour financer et réaliser les investissements dans les infrastructures et les bâtiments publics n'est possible qu'à la condition de préserver les intérêts publics, de s'adapter aux enjeux de la transition écologique et d'assurer l'acceptabilité des projets. Il doit ainsi aller de pair avec une évolution profonde de la gestion déléguée.

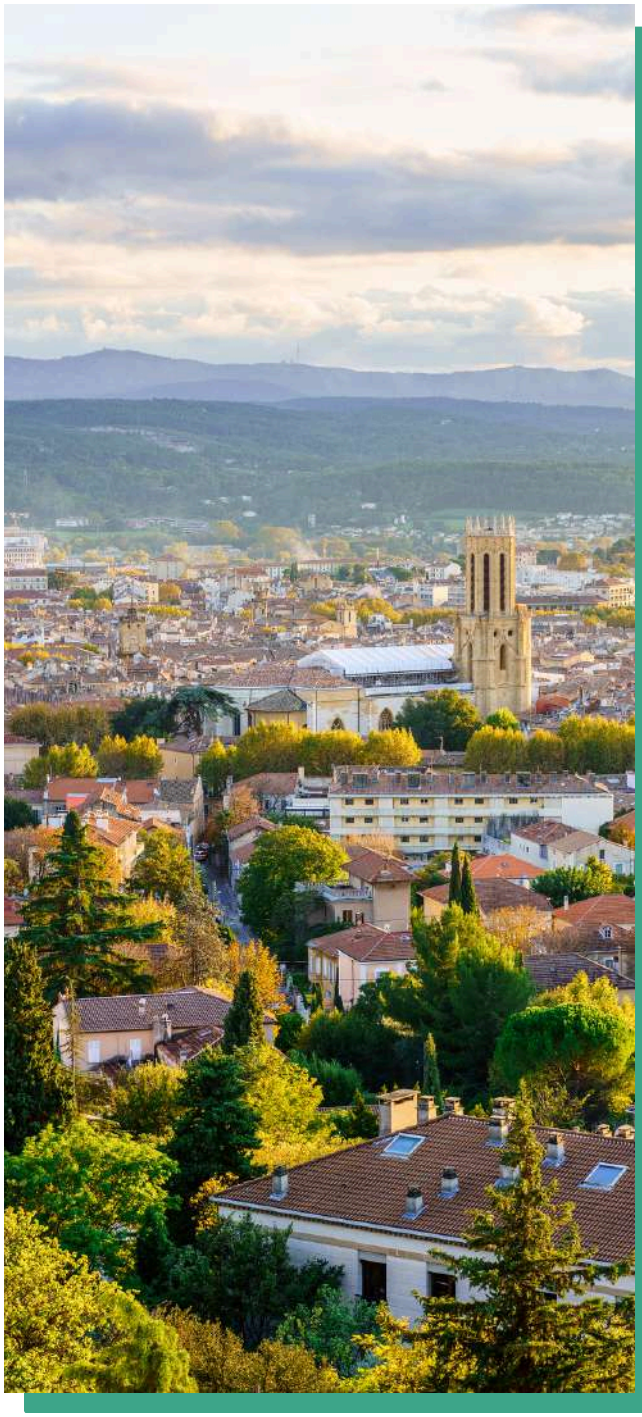
Axe 1 : réarmer la puissance publique pour garantir l'intérêt général

La réussite de la gestion déléguée passe par une implication forte de la puissance publique, accompagnée d'une montée en compétence, à tous les stades des projets.

En amont, il s'agit d'assurer une planification des investissements décloisonnée et opérationnelle, de renforcer la programmation des investissements dans les contrats et d'améliorer la définition des besoins en bénéficiant davantage des innovations écologiques.

Pendant l'exécution des contrats, il est nécessaire de donner les moyens à la puissance publique de mieux suivre et contrôler la gestion déléguée, en s'appuyant notamment sur des objectifs de performance associés à des bonus / malus, en particulier en matière écologique.

Enfin, de façon générale, la gestion déléguée requiert de maximiser les effets de la concurrence ou, en présence de contrats de longue durée ou d'avenants, de renforcer la régulation du partenaire privé.



Axe 2 : lever certains obstacles pour faciliter les investissements

Il existe aujourd'hui des freins importants, juridiques mais aussi culturels, à la mobilisation du financement privé au service de la transition écologique des infrastructures.

Simplifier et standardiser les contrats (sur la base d'accords-cadres ou de contrats-types) faciliterait les investissements des collectivités de taille petite ou modeste ou les investissements « incrémentaux ».

La suppression de l'interdiction du paiement différé dans les marchés publics, expérimentée pour la rénovation énergétique des bâtiments publics, pourrait être étendue à d'autres investissements verts, comme l'éclairage public ou la production d'énergie renouvelable avec autoconsommation individuelle.

La mutabilité des contrats pour verdir et adapter les infrastructures et les bâtiments publics existants devrait être mieux assurée, dans un cadre sécurisé par la loi ou le juge. Enfin, pour mobiliser le secteur privé, il est essentiel de veiller à garantir la stabilité du cadre juridique, contractuel et fiscal et le respect de l'équilibre économique des contrats.

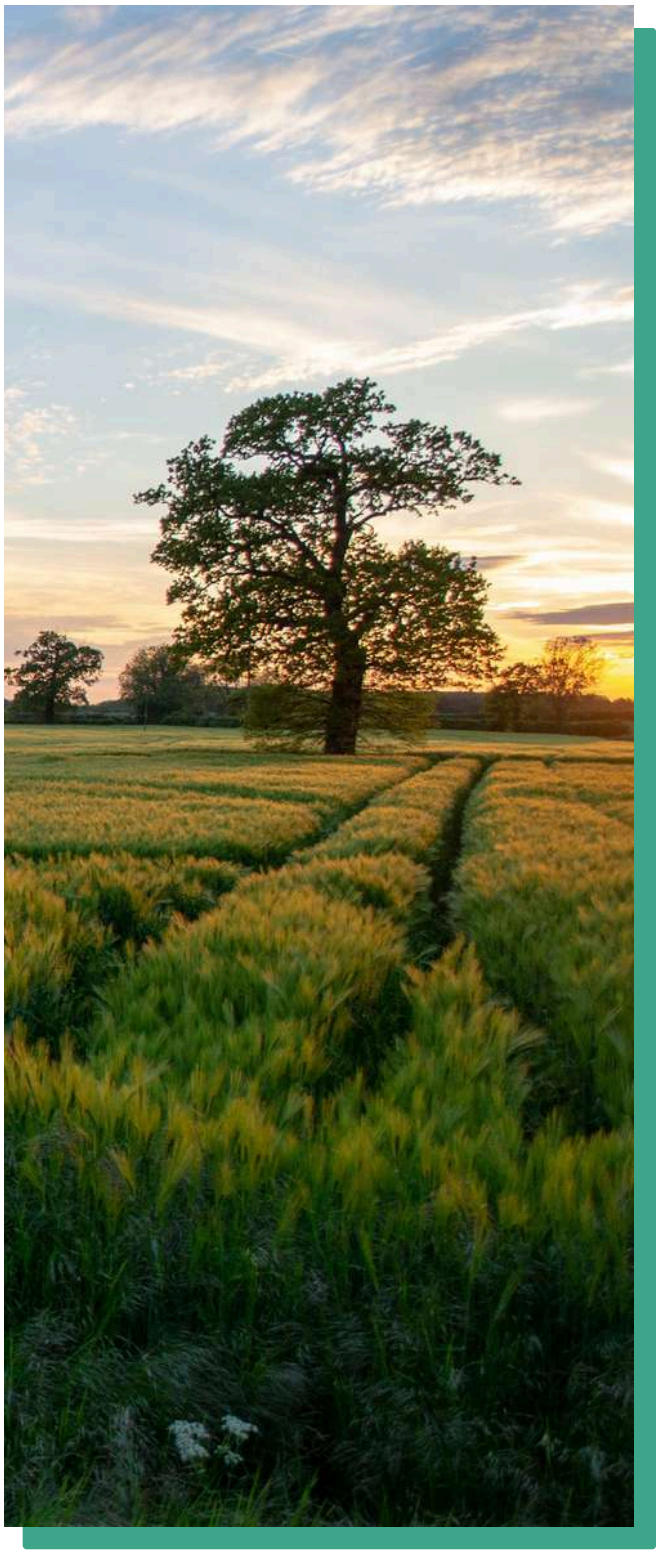
Axe 3 : repenser la tarification pour assurer une « transition juste »

Dans le contexte de transition écologique, la tarification des infrastructures – sur laquelle a vocation à reposer leur financement – doit relever un triple défi : concilier exigence de sobriété et financement par l'utilisateur, assurer une nouvelle péréquation et intégrer les enjeux sociaux et d'acceptabilité.

Différentes pistes existent pour concilier sobriété et financement par l'utilisateur, qui doivent être appliquées au cas par cas : appliquer le principe pollueur-payeur à la tarification, augmenter les tarifs de certains services sous réserve d'un accompagnement social et de la qualité du service, rémunérer la performance écologique et générer de nouveaux revenus.

La transition écologique pose aussi la question du financement des infrastructures dont les modèles économiques ne permettent pas d'assurer un auto-financement. Il s'agit alors de se reposer sur un mix reposant sur l'auto-financement, la péréquation tarifaire, en mettant à contribution les utilisateurs d'autres infrastructures rentables dans le même secteur, dans le cadre du droit applicable, et l'octroi de subventions.

Enfin, pour assurer une « transition juste », l'accompagnement social des utilisateurs des infrastructures est un impératif et passe par une amélioration de la tarification sociale.



@TerraNovaThinkTank

@_Terra_Nova

Terra Nova - think tank

@_terra_nova

www.tnova.fr

CONTACT PRESSE
Annalivia Lacoste, responsable de la communication de Terra Nova > annalivia.lacoste@tnova.fr