

LA TRANSITION ECOLOGIQUE EN DEBAT

Séance 5 : Financer la transition énergétique

Qu'il s'agisse de la massification des rénovations thermiques performantes, du développement accéléré des énergies renouvelables ou encore du déploiement de nouvelles solutions de mobilité durable, la transition énergétique représente un défi considérable en termes de mobilisation d'investissements additionnels, dans un contexte marqué par la crise économique et des marges de manœuvres budgétaires limitées.

Comment financer cette transition ? Quel rôle pour l'intervention publique et quel partage de l'effort entre acteurs publics et privés ? Comment réorienter la fiscalité en faveur de la transition énergétique et quelle place pour les outils de financement innovants ?

1) Le pari économique de la transition énergétique

Le pari économique de la transition énergétique peut être analysé selon deux matrices principales. La première renvoie au « **coût de l'inaction** » et de la non-transition face au changement climatique. Largement supérieur à tous les investissements nécessaires pour la transition, celui-ci pourrait atteindre entre 100 et 150 milliards d'euros *annuels* dès 2050 pour la France. L'autre matrice met en relation les investissements additionnels avec la réduction de la facture énergétique extérieure. Selon les trajectoires et hypothèses sur le prix des énergies, **l'analyse du DNTE a ainsi montré que toutes les trajectoires remboursaient les investissements additionnels vers 2030, et permettraient de générer un bénéfice net compris entre 300 et 1000 milliards d'euros d'ici 2050.**¹

Derrière ces calculs coût-bénéfice se matérialise le pari économique de la transition énergétique : remplacer un système énergétique avec des coûts opérationnels et un niveau de dépendance extérieure élevés par un système énergétique davantage fondé sur des investissements locaux (efficacité énergétique, énergies renouvelables), un coût opérationnel maîtrisé et une forte réduction des émissions de gaz à effet de serre. En somme, le défi du financement de la transition énergétique consiste donc à anticiper les investissements dans le temps pour limiter les coûts à moyen et long terme. **Concrètement cela présuppose de mobiliser entre 15 à 30 milliards d'euros d'investissements supplémentaires chaque année par rapport au niveau existant.**

¹ Rapport du groupe de travail 4 du DNTE, 2013 : *Quels coûts, quels bénéfices et quel financement de la transition énergétique ?* Cette analyse reste limitée par l'absence de bouclage macroéconomique. En effet, l'impact domestique d'un euro dépensé pour des énergies importées s'apparente à une fuite de capitaux, tandis qu'un euro investi dans l'économie nationale peut générer un effet multiplicateur, notamment s'il s'agit de secteurs à forte intensité en emplois (comme le bâtiment par exemple).

2) Qualifier les enjeux politiques liés au financement de la transition

Appréhender la question des leviers politiques pour faciliter le financement de la transition énergétique implique d'intégrer les enjeux liés à la nature des investissements (*Quels acteurs investissent ? En lien avec quels signaux*) d'une part, et les défis liés à la structuration du circuit financier en amont et en aval d'autre part.

- **le caractère diffus des investissements et la multiplication des acteurs** : Par leur nature territoriale, les investissements impliquent une multitude d'acteurs de nature et taille différentes (ménages, collectivités, industriels). Cela présuppose en premier lieu de fournir les signaux économiques et réglementaires adéquats pour déclencher et orienter des centaines de milliers de décisions d'investissement en fonction de signaux économiques lisibles et cohérents, notamment en ce qui concerne la fiscalité de l'énergie et de l'épargne, et les incitations aux investissements. En second lieu, cela renvoie à la nécessité de mettre à disposition des outils de financement différenciés et adaptés aux besoins et capacités de chaque groupe d'acteurs.
- **le coût du capital, variable clé de la viabilité économique des projets** : La grande majorité de projets de la transition cumulent un investissement initial très élevé, une maturité longue (20 à 40 ans), et des coûts opérationnels assez réduits. Partant de ces caractéristiques, le coût de financement a une incidence considérable sur la rentabilité des projets d'efficacité énergétique, ou encore le coût de production des énergies renouvelables.² Ainsi, une diminution du coût du capital de 10% à 5% réduit le coût de production d'une installation éolienne ou photovoltaïque de 25 à 30%.³

3) Structurer les circuits financiers autour de la complémentarité entre acteurs publics et privés

Si l'engagement public peut être décisif dans la gestion des risques financiers et la structuration des circuits de refinancement, la majeure partie des financements doit provenir de sources privés. C'est donc l'articulation entre ces deux sources et le partage des risques qui semble aujourd'hui conditionner la mobilisation de capitaux suffisants à des coûts faibles. Dans ce circuit, l'engagement public peut prendre plusieurs formes en fonction des instruments et secteurs considérés, mais aussi du rôle envisagé, selon que l'Etat doit être un acteur du marché ou un simple facilitateur:

² A titre d'exemple, pour un prêt de 1 million d'euros remboursés sur 20 ans, la somme cumulée des intérêts rapportée à l'investissement initial atteint 21 % pour un taux de 2%, 53% pour un taux de 5%. A un taux de 10% le coût total (investissement initial et coût de financement) fait doubler le coût du projet.

³ Agence Internationale de l'Énergie, 2010 : *Projected costs of Generating Electricity*. Toutes choses égales par ailleurs, la mise en place d'un circuit de financement à taux préférentiel constitue donc aujourd'hui le levier le plus important pour réduire le surcoût des énergies renouvelables dans la CSPE d'ici 2020.

- **L'exemple de la KfW allemande, un outil de refinancement au service de la transition énergétique⁴** : disposant d'une garantie de l'Etat fédéral, la banque publique allemande *Kreditanstalt für Wiederaufbau* mobilise chaque année près de 80 milliards d'euros sur les marchés obligataires internationaux (sans impacter la dette publique), dont près de la moitié servent à financer les projets d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables à des taux préférentiels. Grâce à cet effet de massification et soutenue par le réseau de banques de détail assurant la distribution, la KfW permet ainsi de financer l'ensemble des acteurs et secteurs de la transition, avec un coût public faible. Si cet exemple peut certainement être une inspiration pour la France⁵, les possibilités de mise en œuvre dans le contexte français doivent encore être étudiées.
- **La facilitation du refinancement des banques privées, à travers des systèmes de partage des risques⁶** : différentes propositions envisagent également la création de mécanismes ou fonds de garantie dans le cadre d'initiatives public-privé. En améliorant le profil de risque des prêts accordés (pour la rénovation énergétique par exemple), ces mécanismes peuvent faciliter le refinancement des banques à des taux réduits, et accroître l'intérêt des prêts de long terme, autrement peu attractifs pour les banques en raison des règles prudentielles et des perspectives de retour financier.⁷ Plus faciles à mettre en œuvre, ces outils ont également l'avantage de reposer sur des capitaux publics réduits. D'un volume plus restreint, ces mécanismes visent en général un secteur ou groupe d'acteurs spécifiques, et ne permettent pas de satisfaire l'ensemble des besoins de financement de la transition.
- **L'orientation de l'épargne** : à l'image des livrets réglementés et du livret développement durable en particulier, l'Etat peut inciter à l'utilisation de certains véhicules d'épargne dédiés au financement des projets de la transition écologique de manière décentralisée (au niveau des banques) ou centralisée (financements proposés par le Fonds d'Epargne CDC). De manière plus générale, il s'agit également à réformer le cadre financier pour permettre plus de transparence et réorienter l'épargne vers les financements de long terme (à travers de la fiscalité, des labels, etc.).

4) L'innovation financière au service de la transition énergétique

A travers la multiplication des acteurs et des projets, la transition énergétique offre de nouvelles opportunités pour les mécanismes de financement innovants afin de répondre à ces nouveaux enjeux. Parmi ces approches et outils innovants, plusieurs pistes pourraient être approfondies dans le cadre de la conférence financière et bancaire sur la transition et de la loi sur la transition énergétique :

⁴ Rüdinger, A., 2013 : *L'enjeu du financement de la transition énergétique. Le cas de l'Allemagne*. Contribution au GT4 du DNTE, Iddri.

⁵ La synthèse du DNTE affirmait ainsi la nécessité de « *disposer rapidement d'une KfW à la française* ».

⁶ A l'image du fonds de garantie pour la rénovation du résidentiel privé, proposé par la Caisse des Dépôts, ou encore du projet de *Société française de financement de la transition*, actuellement à l'étude.

⁷ Stevenson, J./Spencer, T., 2013 : *EU Low-Carbon Investment and new financial sector regulation: what impacts and what policy response?* Iddri, WP N°05/13.

- **Les projets coopératifs et les mécanismes de financement participatif** : au-delà de leur intérêt en tant que nouvel outil de mobilisation de l'épargne citoyenne au service des projets de la transition, ces initiatives apportent une plus-value par leur ancrage local et la perspective d'une appropriation citoyenne et locale des projets, facteur d'acceptabilité.⁸
- **Les outils de tiers-financement** : d'initiative publique ou privée, ces outils peuvent être un levier efficace au service du déploiement des projets de rénovation thermique, en permettant de reporter l'investissement initial sur un tiers pour faciliter le montage financier et la mise en œuvre de projets visant un niveau de performance ambitieux.
- **le développement d'outils de refinancement** : la création de véhicules dédiés à la transition énergétique sur les marchés secondaires permettrait notamment de faciliter l'implication des investisseurs institutionnels (fonds souverains, assurances, fonds de pension), en leur offrant des opportunités de placement d'un volume et profil de risque convenable. Peu développés pour l'instant, les obligations « vertes » constituent un outil à envisager dans ce contexte, mais exigent un travail approfondi sur le cadre réglementaire, afin de développer les critères de transparence et de gestion prudentielle adéquats.
- **L'innovation dans les produits bancaires** : à l'image de l'Allemagne, où les banques locales (coopératives en particulier) ont développé toute une gamme de produits d'épargne et d'investissement liés aux projets locaux de la transition énergétique, de nombreuses innovations pourraient être attendues de la part des banques privées françaises. Cela présuppose cependant de définir collectivement une feuille de route cohérente avec la politique nationale, pour identifier les besoins et critères de mise en œuvre.
- **L'innovation en matière fiscale** : la France occupe pour l'instant l'un des tout derniers rangs européens en matière de fiscalité environnementale.⁹ Or, la fiscalité doit être un vecteur essentiel pour guider les investissements vers la transition énergétique, en se focalisant sur trois enjeux : renforcer le signal prix sur l'énergie et les activités polluantes ; supprimer les niches fiscales nuisibles à l'environnement ; et générer des recettes permettant d'améliorer le caractère redistributif et de soutenir la compétitivité et l'investissement dans les projets de la transition énergétique.

⁸ Pour une analyse comparative des mécanismes participatifs, voir : Poize, N., Rüdinger, A. 2014 : *Projets citoyens pour la production d'énergie renouvelable : une comparaison France-Allemagne*. Working Paper IDDRI 01/14.

⁹ CGDD 2013 : *La fiscalité environnementale en France : un état des lieux*. Voir également les travaux du comité de fiscalité écologique présidé par Christian de Perthuis : <http://www.comite-fiscalite-ecologique.gouv.fr/>