

Un programme d'investissement de 120 Mds € sur 3 ans pour le Plan Juncker dans l'UE

Financement massif de la transition énergétique dans les écoles, les hôpitaux et les autres bâtiments publics pour une UE compétitive

I. Contexte et enjeux

1. Priorité de l'efficacité énergétique des bâtiments publics comme investissement de qualité

Avec 40% des consommations d'énergie en France et en Europe, le bâtiment est un secteur majeur et prioritaire de la transition énergétique : les besoins d'investissements se chiffrent en centaines de milliards d'euros. Les bâtiments publics en particulier (à l'exclusion du logement social) représentent de l'ordre de 10% des surfaces totales du parc immobilier. Le programme s'appuie sur le devoir d'exemplarité de l'Etat et des collectivités locales pour initier une dynamique d'investissement de qualité. En Europe, les bâtiments publics (écoles, bureaux, hôpitaux, etc.) représentent un large potentiel non exploité de rénovations financièrement viables (entièrement financées sans subventions par les économies d'énergie) d'au moins 120 Mds € sur les trois prochaines années, soit 100 Mds € de plus que la tendance actuelle (BAU de 20 Mds € ou même moins sur les trois prochaines années). La sous-exploitation de ce potentiel – qu'il est urgent d'évaluer plus précisément à l'échelle européenne – justifie donc une intervention publique étant donné que :

- les finances publiques sont fortement contraintes et leur situation est susceptible de se détériorer dans la plupart des pays européens, limitant ainsi les projets de rénovation des bâtiments publics et freinant la trajectoire BAU ;
- les contraintes comptables dans l'UE et les Etats Membres (EM) pèsent sur les projets et leur financement « classique » ;
- les techniques du financement de projet restent encore mal adaptées à ces opérations ;
- la demande (faible, mal structurée et peu valorisée) requiert une stratégie immobilière à long terme de la part des Etats Membres, et l'identification de projets clefs pour réaliser cette stratégie ;
- l'ensemble des capacités de financement actuelles seraient inadéquates à une politique volontariste pour de tels montants.

Le programme d'investissement de 120 Mds € est basé sur les projets financièrement viables à long ou très long terme, pour un objectif de TRI minimum par projet de 3%.

2. Soutien aux objectifs de l'UE

La rénovation énergétique des bâtiments publics contribuerait à l'atteinte de nombreux objectifs de l'UE :

- la réduction exemplaire des émissions de CO2 dans le contexte de la COP21, en accord avec les objectifs européens¹ ;
- l'amélioration de la balance commerciale énergétique de l'UE, actuellement très déséquilibrée ;
- l'indépendance énergétique² : l'UE-28 importe plus de 50% de l'énergie qu'elle consomme, et la crise ukrainienne a mis en évidence sa vulnérabilité ;
- des investissements stimulant la compétitivité de l'UE : les importations de combustibles fossiles représentent plus d'1 Md € par jour, mais les économies d'énergie permettraient à l'UE d'utiliser ces ressources pour générer davantage de valeur ajoutée.

Selon les estimations économiques disponibles, investir 120 Mds € sur 3 ans dans les bâtiments publics permettrait de réduire leur consommation de 10-15% et leurs émissions de CO2 dans les mêmes proportions.

Ces propositions de la France répondent au besoin de financements de long terme pour l'économie européenne³, qui soient par ailleurs centrés sur « l'économie réelle » sans augmenter la dette publique, de manière à répondre aux défaillances de marché actuelles. Ces propositions vont améliorer la traçabilité de ces financements pour faciliter un suivi sûr et transparent du dispositif par la puissance publique.

3. Des bénéfices socio-économiques sans équivalent

Les rénovations énergétiques apportent des bénéfices socio-économiques non-financiers clefs, en plus de ceux mentionnés précédemment :

- la création d'emplois locaux, en partie à travers les PME : avec environ 15 emplois par an et par million d'euros investi. Un programme d'investissement de 120 Mds € dans les bâtiments publics permettrait la création de plus de 600 000 emplois d'une durée d'1 an, chaque année sur les trois années du plan ;

¹ Commission européenne. [2020 climate and energy package](#) et [2030 framework for climate and energy policies](#).

² Consommation d'énergie pour le chauffage des bâtiments publics : 50% de gaz et 20% de fioul (France).

³ Commission européenne. [Communication on long term financing of the European economy](#). Mars 2014.

- le développement d'une filière industrielle d'excellence qui stimulera les exportations de l'UE vers les marchés mondialement en croissance de l'efficacité énergétique, et qui bénéficiera également à des programmes stratégiques d'efficacité énergétique centrés sur les bâtiments résidentiels.

4. Un calendrier de trois ans

Il est estimé que 120 Mds € de travaux de rénovation énergétique peuvent dès à présent être réalisés de manière financièrement viable dans l'UE⁴. Bien que le niveau de préparation des États Membres puisse varier, des opérations pourraient être lancées dans la plupart des États Membres de l'UE d'ici un an. Une mission d'appui dédiée fournira des conseils techniques, juridiques et financiers à certains pays, afin que les opérations puissent commencer l'année suivante.

5. Levier potentiel

Les mécanismes financiers proposés sont conçus pour maximiser l'effet de levier potentiel, avec l'accord de la garantie de l'UE à des entités financières privées : (i) aux banques en premier lieu ; (ii) puis aux investisseurs institutionnels, suite à la titrisation des créances bancaires.

6. Evolution possible après 2017

Pour la période située entre 2018 et 2025, il restera un potentiel d'environ 60 Mds € de projets supplémentaires.

En outre, selon l'étude menée, il devrait y avoir un potentiel supplémentaire de 240 Mds € de projets non totalement financièrement viables mais qui pourraient faciliter l'atteinte d'objectifs plus ambitieux de réduction de la consommation d'énergie et des émissions de CO₂. Dans l'ensemble, pour un investissement de 420 Mds € sur 10 ans (120 Mds € sur trois ans, puis 60 Mds € et 240 Mds € supplémentaires sur les six années suivantes), la consommation d'énergie et les émissions de CO₂ des bâtiments publics seraient réduites de 40%. Dans ce cas le TRI minimum de chaque projet serait légèrement négatif à -3 %.

II. Une proposition française pour un plan de relance économique dans l'UE

1. Leviers de nature financière, industrielle et politique

Au cœur du dispositif, le programme accordera une garantie d'excellente qualité (contre-garantie par l'Union européenne)⁵ aux prêts dédiés des banques commerciales. Etant donné le niveau de risque intrinsèquement faible des projets garantis, la garantie de l'UE consistera en un mécanisme de partage de risque partiel (garantie junior plafonnée à 10% du montant des prêts). Sa mise en place sera confiée à la BEI dans le cadre d'une gestion indirecte. La garantie de l'UE (avec le paiement d'une commission par les banques) est nécessaire pour améliorer le climat d'investissement et permettre la création d'un nouveau marché d'actifs verts titrisables. Le niveau de garantie devrait diminuer à moyen terme, au fur et à mesure que le faible niveau intrinsèque du risque sera mieux évalué par les marchés financiers internationaux et les agences de notation. Des solutions de titrisation simple, transparente et robuste faciliteront le refinancement de ces prêts à très long terme, actifs « green bonds » à 100% d'excellente qualité, par la BEI et des investisseurs institutionnels.

2. Le Contrat de Performance Énergétique (CPE) comme outil clef de politique publique

Le Contrat de Performance Énergétique (CPE) se révèle bien adapté aux investissements visés. Il repose sur un engagement contractuel d'atteinte d'un niveau cible d'efficacité énergétique, faisant l'objet de mesures effectives *ex post* systématiques. Le programme propose plusieurs adaptations du CPE qui en augmenteront l'intégrité et la portée, et qui justifieront un vaste programme d'investissement européen et national par une mesure d'impact exigeante et annuelle. Par ailleurs le CPE bénéficie d'un clair soutien européen (« EPC Campaign » de la DG Énergie, directive efficacité énergétique, IEE, travaux du JRC sur le marché des ESCOs, EESI 2020, etc.). En un mot, la proposition de la France correspond au passage d'une logique de « cousu main » à celle de projets de CPE standardisés et « prêts à porter », pour leur utilisation à grande échelle avec le soutien de la garantie de l'UE.

3. Un impact massif sans grever la dette publique

Le programme bénéficiera : (1) du traitement hors-bilan de la garantie de l'UE et (2) de financements de projet en PPP avec CPE (CPPE) qui réalisent un transfert substantiel de risques vers des opérateurs privés et de l'économie mixte. Ce programme requiert une adaptation réglementaire techniquement limitée du cadre

⁴ Estimation basée sur une étude de cas appliquée à la France : 20 Mds € de projets financièrement viables en 2014, pour 1 Md € en BAU. Application d'un facteur multiplicateur de 6 pour le rapport UE/France.

⁵ Voir l'initiative PF4EE (Private Financing for Energy Efficiency instrument).

comptable européen pour faire pleinement reconnaître le caractère de financement de projet aux CPPE, point essentiel pour déclencher un changement d'échelle en France et en Europe.

Sur la base d'une garantie junior de 10%, le plafond de garantie pour +100 Mds € de projets représenterait 10 Mds €. Etant donné que les risques intrinsèquement faibles garantis sont principalement constitués par le risque de défaut des gouvernements et collectivités locales, les calculs de Risk-Weighted Assets (RWA, ou actifs pondérés par le risque) devraient impliquer un très faible niveau de fonds propres⁶.

III. La proposition d'un programme d'investissement de qualité pour un plan de relance économique dans l'UE

Un engagement fort des autorités européennes et nationales publiques

Le programme appelle à une forte mobilisation de la puissance publique dans l'UE et chaque Etat Membre. Leur engagement est essentiel pour améliorer les capacités de maîtrise d'ouvrage publique, regrouper les projets, promouvoir les économies d'échelle, standardiser les projets et les contrats, et au final augmenter de manière significative le volume d'opérations. « Les gouvernements devraient renforcer les capacités institutionnelles du secteur public dans le développement et la mise en œuvre des projets, et favoriser un meilleur partage de connaissance et une plus grande transparence entre les différents niveaux d'administrations publiques, de juridictions, du secteur privé et d'autres parties prenantes. »⁷ Par ailleurs, les engagements d'économies d'énergie (CPE) permettront une évaluation fiable et exigeante de cette politique publique.

Le programme devrait faire l'objet d'une large communication pour permettre aux élus de mieux valoriser politiquement leurs travaux d'efficacité énergétique.

IV. SUITES DU PROJET DANS L'UE

Le projet nécessite maintenant une forte mobilisation de tous les acteurs, en particulier la puissance publique en Europe et dans les Etats Membres.

1. Union européenne

- Sélection des bâtiments publics pour un programme d'investissement de qualité dans l'UE
- Création d'une mission d'appui dédiée par la Commission ; programmes d'assistance technique aux EM
- Création d'une plateforme européenne de partage d'informations : observatoire sur les dépenses énergétiques, rénovations, CPE, coûts/gains, appels d'offre, bouquets techniques, etc.
- Adaptation de la méthodologie Eurostat pour un traitement comptable adéquat des CPPE en tant que financement de projet
- Business plan précis et création du programme : statuts, analyse des mécanismes existants de garantie publique au niveau national, actionnaires potentiels, gouvernance, équipe, validation par le régulateur, etc.
- Modalités d'intervention de la BEI et optimisation bilancielle : prêts, fonds propres, expertise, etc.
- Calibration et validation du risque intrinsèque aux opérations : banques centrales nationales et BCE

2. Puissance publique au niveau national

- Stratégies immobilières publiques nationales et renforcement de la maîtrise d'ouvrage publique
- Sélection et prise en compte budgétaire d'un volume massif de projet par la puissance publique au niveau national et local, sur la base de l'historique des consommations énergétiques
- Mise en place des projets (appels d'offre PPP) ; évaluation et audit des projets (en particulier en CPE)

3. Acteurs industriels, PME, banques et investisseurs institutionnels

- Préparation collective à la montée en charge du programme, aux gains d'efficacité attendus et au développement d'une filière européenne
- Organisation des Fonds Communs de Titrisation mutualisant des projets d'efficacité énergétique de taille moyenne pour les investisseurs

⁶ Sans prendre en compte le mécanisme de garantie « first-loss », ou la répartition des bâtiments entre l'Etat et les collectivités locales, un RWA [2%-20%] sur 8% de 100 Mds € de risques garantis donnerait un objectif de [€0.16bn - €1.6bn]. 400 M € de fonds propres devraient représenter une estimation correcte.

⁷ G20. [A set of Leading Practices on Promoting and Prioritising Quality Investment](#). Septembre 2014.