

RAPPORT A :

FRANCOIS DE RUGY
MINISTRE D'ETAT,
MINISTRE DE LA TRANSITION
ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

BRUNO LE MAIRE
MINISTRE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES

POUR LA CREATION DE FRANCE TRANSITION
-
DES MECANISMES DE PARTAGE DE RISQUES
POUR MOBILISER 10 MILLIARDS D'EUROS D'INVESTISSEMENTS PRIVES
DANS LA TRANSITION ECOLOGIQUE

PASCAL CANFIN
Directeur général

Fondation WWF France

PHILIPPE ZAOUATI
Président de Finance For Tomorrow

Directeur général de Mirova

RAPPORTEURS

GUILAIN CALS
ADEME

LAURENE CHENEVAT
Mirova

Décembre 2018

Contexte et objectif de la mission

Au cours de l'été 2018, Nicolas HULOT, Ministre d'Etat à la Transition Ecologique et Solidaire, et Bruno LE MAIRE, Ministre de l'Economie et des Finances, ont confié à Pascal CANFIN, ancien Ministre du Développement et Directeur de la Fondation WWF France, et à Philippe ZAOUATI, Président de Finance for Tomorrow et Directeur Général de Mirova, la production d'un rapport visant à étudier l'utilité des instruments financiers de partage de risques dans le cadre du financement de la transition française vers la neutralité carbone, en lien avec les réflexions menées autour du Climate Finance Day de novembre 2018.

Pour une transition réussie, le défi est « d'investir plus, mais surtout d'investir mieux ». Les financements publics, seuls, n'étant pas suffisants pour y répondre, l'enjeu pour l'action publique est d'amener une réorientation massive des flux privés. En sus des propositions visant à faire évoluer le cadre réglementaire ou fiscal, le gouvernement s'intéresse au rôle que pourraient jouer les dispositifs financiers innovants de partage du risque, pour maximiser l'effet de levier des fonds publics.

Dans ce cadre, la mission a pour objectif de produire des recommandations concernant la mise en place d'instruments financiers dans le cadre desquels l'argent public est utilisé comme outil de partage de risque, afin d'amplifier l'implication des investisseurs privés dans le financement de filières de transition rencontrant un déficit d'investissement tel que leur développement reste insuffisant pour répondre aux objectifs de politique publique.

Ce rapport s'inscrit dans le prolongement de premiers rapports réalisés au niveau français et européens en matière de finance verte:

- le rapport de la Commission Canfin-Grandjean de juin 2015, Mobiliser les financements pour le climat, une feuille de route pour financer une économie décarbonée qui identifiait les enjeux de la finance climat en amont de la COP21 ;
- le rapport Ducret-Lemmet de Décembre 2017, Pour une stratégie française de la finance verte, qui dressait une liste des pistes d'action pouvant être déclinées au niveau français ; le présent rapport et ses recommandations visent à concrétiser certaines d'entre elles par le biais de propositions d'expérimentations ;
- le rapport final du Groupe d'Experts de Haut Niveau de l'Union Européenne sur la finance durable (High-Level Expert Group – HLEG on sustainable finance) de janvier 2018, Financing a sustainable European Economy.

A partir de cette feuille de route, le présent rapport :

- examine les enjeux relatifs au recours aux instruments financiers publics pour la TE (I)
- établit un panorama des instruments financiers développés au niveau français et européens (II)
- évalue dans quelle mesure ils pourraient apporter une réponse aux situations de sous-investissement dans certains secteurs critiques en France pour réussir sa TE (III)
- formule des constats et recommandations concrètes pour amorcer le passage à l'échelle de la TE française via par l'usage des instruments financiers de partage de risques (synthèse et recommandations).

Le rapport tient compte dans ses recommandations pour l'usage des instruments financiers des politiques publiques globales de maîtrise des risques qui sont ou pourraient être déployées (réglementation, fiscalité, soutien à la structuration des filières, etc.), des enjeux comptables et budgétaires, de la nécessité de mobiliser au mieux les programmes existants, en particulier au niveau européen, tout en limitant les risques d'aléas moral.

Synthèse et recommandations

Les entretiens menés d'août à octobre 2018 auprès de représentants des pouvoirs publics, des institutions financières publiques et privées, d'industriels et de porteurs de projets et de représentants de la société civile), la revue de différentes publications et d'instruments financiers existants nous conduisent à une série de constats :

La transition se heurte à une difficulté de déploiement qui comprend un déficit de financement

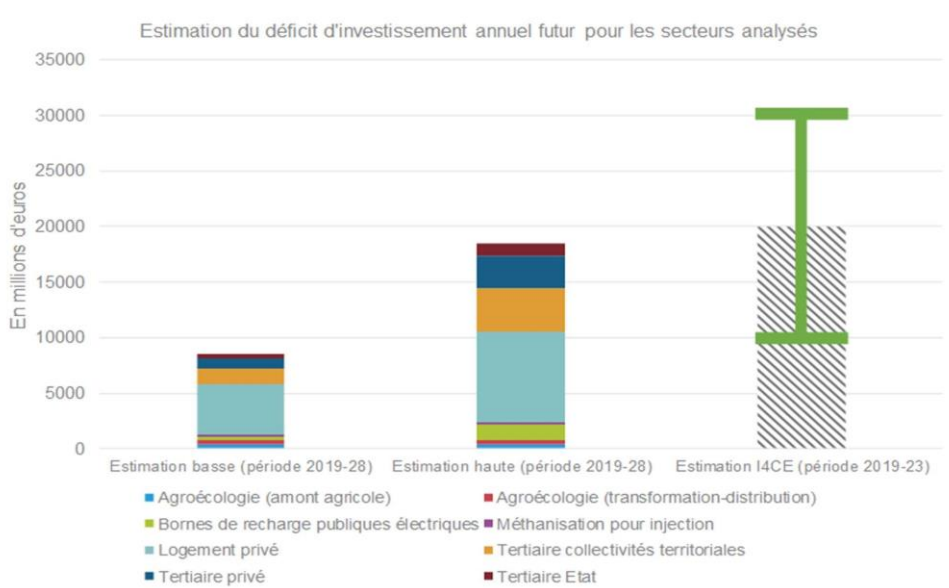
- Malgré des financements climat en hausse depuis 2014, la France accumule progressivement un déficit d'investissement significatif au regard de ses objectifs (investissement étant entendu dans l'ensemble du rapport comme formation brute de capital fixe, comprenant investissements issus des investisseurs institutionnels et financements bancaires). Cet écart s'observe au niveau macro-économique - pour la seule année 2018, 10 à 30 milliards d'euros supplémentaires seraient nécessaires (I4CE, 2018b) - et son accumulation année après année le rendra d'autant plus difficile à combler. Tous acteurs confondus, les flux financiers défavorables au climat restent élevés (73 Mds€ en 2017 - I4CE 2018b). L'amplitude du déficit d'investissement varie d'un secteur à l'autre. Si certaines énergies renouvelables constituent aujourd'hui des marchés viables et matures (éolien, photovoltaïque), d'autres secteurs, malgré l'existence de technologies et techniques matures ainsi que d'une certaine rentabilité économique, ne parviennent pas à se développer à une échelle significative et rencontrent des difficultés de financement. C'est particulièrement le cas pour la rénovation énergétique du bâtiment, le déploiement des véhicules bas-carbone, et certaines énergies renouvelables comme par exemple la méthanisation agricole. Au-delà du seul sujet climat, d'autres filières écologiques comme la transition agro-écologique à grande-échelle sont aujourd'hui sous-investis.
- Ce déficit de développement est expliqué d'un côté par les financeurs, qui pointent une insuffisance du flux de projets (« pipeline ») suffisamment rentables, et de l'autre par les porteurs de projets qui identifient une insuffisance de financements abordables ou adaptés à leurs besoins opérationnels. Cette situation d'investissement sous-optimal relève de dysfonctionnements, dans un cas au niveau du projet ou de l'activité en demande de financements, de l'autre au niveau de l'offre de financements. De multiples défaillances de marché peuvent expliquer ces écarts, notamment : incertitudes et perception du risque élevées voire surestimées, rentabilité privée en-deçà de la rentabilité sociale en raison d'externalités importantes, rentabilité économique moindre par rapport à d'autres secteurs ou par rapport au coût du financement, asymétries d'information entre porteurs de projets et acteurs financiers, en particulier dans le cas de technologies ou activités nouvelles.
- Ces deux explications (manque de projets rentables, manque de financements abordables), prises isolément, ne nous paraissent pas suffisantes car ces deux dimensions de l'équation sont interdépendantes et intimement liées. En particulier, nous considérons que l'offre de financement n'est pas neutre : le déblocage de l'investissement exige une combinaison de mesures sectorielles (réglementation, standards, filières) mais aussi une mobilisation des financements à même d'inciter et d'accompagner la structuration de projets. Il faut à la fois inciter les financeurs à accompagner l'émergence de projets et aider les projets qui émergent à répondre aux attentes du secteur financier.

Or le potentiel de financement de la transition est bien là

- Le secteur financier privé a manifesté sa volonté de s’impliquer davantage dans le financement de la transition, mais le reste à ce jour trop peu, aussi bien au niveau du secteur bancaire que des investisseurs, avec des flux financiers défavorables au climat qui restent à des niveaux élevés; de même, les expertises spécifiques à la transition ne se développent pas suffisamment vite, dans le secteur public comme dans le secteur privé (avec notamment peu d’équipes de capital-investissement) ; les pistes évoquées jusqu’à présent pour augmenter les interventions des banques via des évolutions de la régulation prudentielle (green supporting/ brown penalising factor) ne font pas consensus et n’ont à ce jour pas abouti ; un grand nombre d’investisseurs institutionnels engagés pour la transition rapportent leur difficulté à déployer leurs investissements notamment du fait des difficultés à investir directement ou via des gestionnaires d’actifs dans des projets de petite taille, encore majoritaires dans les secteurs de la transition énergétique.

A titre exploratoire, nous avons analysé certaines filières de la transition pour lesquels des déficits d’investissement avaient été identifiés : rénovation énergétique des bâtiments, mobilité routière, agro-écologie et méthanisation agricole. Nous avons cherché à comprendre l’ampleur du déficit d’investissement, ses causes, les possibles réponses en termes de politique publique et mené une première analyse de l’utilité du recours à des instruments. Ces analyses exigent des études de filières ex-ante approfondies, qui ont pu être réalisées par ailleurs pour le secteur de l’agro-écologie pendant un an et demi par Mirova-Althelia. Les analyses dans les autres domaines, dans le temps et les moyens limités impartis à la mission, ont permis également de poser de premiers constats, mais devront être approfondies, revues dans le temps, et pourront être étendues à d’autres secteurs.

- Sur les seuls secteurs analysés, le déficit d’investissements pourrait être compris entre 9 et 19 Mds€ par an, sur la période avec des poids très variables selon les secteurs considérés. Pour comparaison, I4CE dans l’édition 2018 de son Panorama estime que le déficit pourrait être compris entre 10 et 30 Mds€ par an à horizon 2023.



Source : I4CE 2018 et analyses ADEME et Mirova-Althelia

Note : l’estimation d’I4CE a été réalisé sur la base des orientations de la SNBC et PPE de 2015-16 et correspond à une période plus courte que celle utilisée pour les analyses sectorielles du rapport (10 ans). Le chiffrage I4CE ne comprend pas les besoins associés à l’agroécologie, à l’efficacité énergétique dans l’industrie, ou au déploiement de bornes de recharge. Pour la rénovation du bâtiment, les chiffrages sectoriels présentés dans le présent rapport se base sur les travaux d’I4CE. Pour les autres filières ils sont le résultat d’analyses réalisées par l’ADEME et Mirova-Althelia.

- Les besoins d'investissement non-financés pourraient offrir des opportunités significatives: 500 000 logements à rénover à horizon 2020, le déploiement de 100 000 bornes de recharge électriques à horizon 2023 (objectif PPE 2018) ou d'un réseau de stations à hydrogène commence à intéresser certains investisseurs privés (fonds d'investissement spécialisées dans la mobilité), mais à une échelle très insuffisante ; des projets d'efficacité énergétique et l'accélération de la rénovation thermique des logements et du bâtiment tertiaire privé comme public nécessitent une innovation dans le mode de financement mais aussi de l'accompagnement technique des porteurs projets, dans l'esprit des premières réflexions menées par les sociétés de tiers-financement appuyées par le Plan Juncker; près de 1000 projets de méthanisation agricole pourraient être financés pour atteindre l'objectif de 10% de gaz renouvelable ; la production agricole bio française ne répond pas aux besoins des transformateurs et distributeurs et la transition notamment dans le domaine de l'élevage nécessite des investissements significatifs dans tous ces domaines.
- Ce potentiel d'investissement est également un potentiel de créations d'emplois. A titre d'exemple, parmi les secteurs analysés, le secteur de la rénovation énergétique qui combine le déficit d'investissement le plus important et une intensité emplois relativement élevée pourrait voir les créations les plus importantes – entre 59 000 et 127 000 ETP supplémentaires sur la période. Comblant le déficit d'investissement dans la méthanisation pour injection de biogaz pourrait s'accompagner d'un doublement de l'emploi en phase d'investissement pour la filière, passant de 700 ETP à 1 650 ETP. En ce qui concerne le déploiement des bornes de recharge, l'absence de données ne nous permet pas de produire d'estimation. Dans l'agroécologie, ce sont 9000 ETP qui pourraient être durablement convertis et 4000 ETP créés dans un secteur à l'intensité en main-d'œuvre relativement élevés.
- L'usage d'instruments financiers public-privés de partage de risques (garanties mais aussi prêts bonifiés, fonds propres et quasi fonds propres) pour certains secteurs perçus comme trop risqués ou à la rentabilité privée relativement limitée nous paraît à cet égard une piste particulièrement intéressante pour mobiliser les financements et projets du secteur privé. Ils permettent en effet de répondre à des situations de sous-investissement découlant de failles de marchés et contribuent à un meilleur usage de la dépense publique, à condition de veiller à limiter au maximum tout effet d'aubaine (qui signifierait utiliser l'argent public pour « bonifier » des financements privés qui auraient pu facilement être mobilisés sans cette aide), mais d'accepter de susciter un effet d'opportunité par le signal public (c'est-à-dire une émulation en termes d'émergence de projets, de structuration de financements et d'accompagnement technique).
- Il existe de nombreux exemples de financements innovants de ce type au niveau international (programme d'investissement dans des parts junior de fonds par KfW, mécanismes de financement des infrastructures hydrogène au Japon et en Californie, Green Investment Banks) ; le principal d'entre eux au niveau européen (mais pas le seul), le plan Juncker, a démontré leur efficacité en dépit de marges d'amélioration notamment en matière de fléchage explicite vers la transition ; il a eu un effet vertueux sur l'économie européenne et sur le fonctionnement de la BEI.
- Nous retenons en particulier l'intérêt d'intégrer ces instruments financiers de partage de risque public-privé dans une approche holistique de l'action publique, c'est-à-dire visant un impact environnemental et social par le recours complémentaire à des outils classiques de politiques publiques (réglementation, fiscalité et parfois subventions), à des instruments financiers de partage de risque, et à des mesures d'assistance technique permettant de faciliter la réponse des acteurs économiques et des citoyens à la mise en place de contraintes nouvelles. Une

approche différenciée par filière et par type d'acteur économique (grandes entreprises, PME, ménages par type de revenus) nous paraît également indispensable.

- Si les instruments financiers de partage de risques ne sont en rien des « instruments magiques », et si leur recours doit être encadré et surtout articulé avec d'autres mesures d'action publique, ils pourraient contribuer à appuyer efficacement le déploiement de certains domaines de la transition. Le temps et les moyens de la mission ne permettaient pas de définir ce pipeline de projets de façon détaillée. Pour autant, les échanges ont permis d'identifier des pistes pertinentes qui pourraient être les premiers axes de travail de FT. Nous disposons d'un exemple plus détaillé pour ce qui concerne l'agroécologie, qui montre ce qui peut être fait à partir d'une idée de partage de risques lorsque tous les acteurs concernés se réunissent. Parmi les autres pistes identifiées, notons en particulier les idées de :
 - Reprise du projet SFTE¹ pour la rénovation thermique des bâtiments publics, avec une philosophie de partage de risques plus équilibrée ;
 - Encourager la rénovation du bâtiment tertiaire et résidentiel privé, en étudiant, au-delà de ce qui est mis en place pour les ménages modestes (Fonds de Garantie pour la Rénovation Energétique (FGRE)) :
 - o le développement des capacités de refinancement des Sociétés de TiersFinancement, dispositions complémentaires à l'égard des ménages via le FEI et / ou par la mise en place de dispositifs de garantie et d'avance de subventions pour l'habitat pavillonnaire ;
 - o le développement des conditions favorables à un programme de titrisation des créances ;
 - Mise en place d'un fonds de garantie de prêts pour les infrastructures de recharge bascarbone, couvrant les porteurs de projets contre le risque de sous-utilisation durant les premières années d'exploitation, couplé à la mise en place d'obligations de quotas de vente de véhicules bas-carbone pour les constructeurs automobiles ;
 - Création d'un outil d'apport en fonds propres pour le déploiement de la méthanisation, potentiellement sous la forme d'un fonds d'investissement avec tranche de garantie publique.

Mais les instruments financiers français, nombreux, ne permettent pas encore un passage à l'échelle de la transition

- De nombreux mécanismes de soutiens et de correction des failles de marché existent déjà au niveau français (interventions de l'ADEME, Bpifrance et CDC, certains aspects du PIA). Concernant les besoins de financement de l'innovation, les instruments financiers mobilisés semblent aujourd'hui à la hauteur. En revanche, concernant le déploiement de solutions existantes à grande échelle, la mobilisation des instruments financiers est insuffisante et souvent inadaptée. Le déploiement est par ailleurs d'autant plus difficile qu'il suppose non seulement de financer des technologies, mais également d'accompagner les changements d'usage.
- De manière plus ou moins forte en fonction des filières, les interlocuteurs publics et les dispositifs d'aide actuels sont atomisés et variés ; il est souvent très complexe pour les porteurs de projets de trouver à la fois un accompagnement financier et un accompagnement technique : si le « guichet unique » reste un idéal complexe à mettre en œuvre, améliorer la cohérence et la lisibilité du système national, mobiliser le secteur financier privé mais aussi les collectivités locales pour apporter un accompagnement global et territorial de certaines filières nous paraît nécessaire.

¹ Société de Financement de la Transition Energétique

- Si l'effet d'entraînement du secteur privé est souvent pris en compte et parfois mesuré, nous n'avons pas identifié au sein des institutions publiques de doctrine claire et partagée sur les instruments financiers public-privé de partage de risque, ni en termes d'articulation aux autres outils d'intervention public (réglementations, assistance technique, créations de bien communs, etc.), ni en termes de mobilisation des financements privés, via une mesure de l'effet de levier et de l'additionnalité des interventions publiques, et ce malgré un contexte de dépenses publiques très contraintes;
- Si les instruments financiers existent dans toutes les institutions (CDC, BPIFrance, Ademe, AFD), les équipes spécialisées sur les montages public-privé au sein des institutions publiques sont rares : c'est un frein au développement des instruments financiers, même si une volonté existe d'aller davantage dans ce sens; la volonté manifestée par la CDC pour être opérateur national du futur plan Invest EU est également une opportunité de relier les actions au niveau national et européen en matière d'instruments financiers et de financement de la transition.

En conséquence, nous pensons qu'il est nécessaire :

- d'expérimenter un schéma d'investissement public-privé ciblé sur le déploiement des solutions de la transition à grande échelle, en y intégrant les principaux opérateurs publics, les collectivités locales, les réseaux bancaires aux niveaux national et local, et les investisseurs;
- de lancer un signal fort en direction du secteur financier privé, via une expérimentation qui constituerait à la fois une alternative crédible à la mise en place d'un Green Supporting Factor et renforcerait l'incitation pour que les investisseurs et le secteur bancaire innovent et soient en mesure de massifier leur implication concrète dans le financement de la transition.

Recommandations

Les recommandations ci-après s'inscrivent dans le périmètre de la mission, qui se limite à l'usage des instruments financiers de partage de risques. Ces propositions auront cependant d'autant plus de chances de porter leurs fruits si leur mise en œuvre s'intègre dans le cadre d'une démarche politique forte passant par l'instauration, au niveau du Ministère de l'économie et des finances et du Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, d'une maîtrise d'ouvrage conjointe de la transition énergétique et écologique française.

Dans la continuité des propositions du rapport Ducret-Lemmet, nous appuyons le constat de la nécessité de définir et de suivre un « plan d'affaires » ou plan de déploiement de la transition. Une maîtrise d'ouvrage est à ce titre nécessaire afin de :

- piloter et diffuser au sein des institutions publiques la priorité d'accélération de la transition énergétique et écologique dans tous les choix de politiques publiques ;
- établir un plan de financement de la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC 2)et de la Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE 2), c'est-à-dire, à partir des cibles à atteindre en termes de réduction des GES (annuelles et par secteur) :
 - o une estimation des unités d'œuvre à déployer pour y parvenir (ex : surface de bâtiments rénovés énergétiquement ; nombre de véhicules électriques) ;

- o une estimation des besoins de financement futurs avec un chiffrage affiné secteur par secteur, et la définition de l'articulation publique-privée de ce financement souhaitée par les pouvoirs publics ;

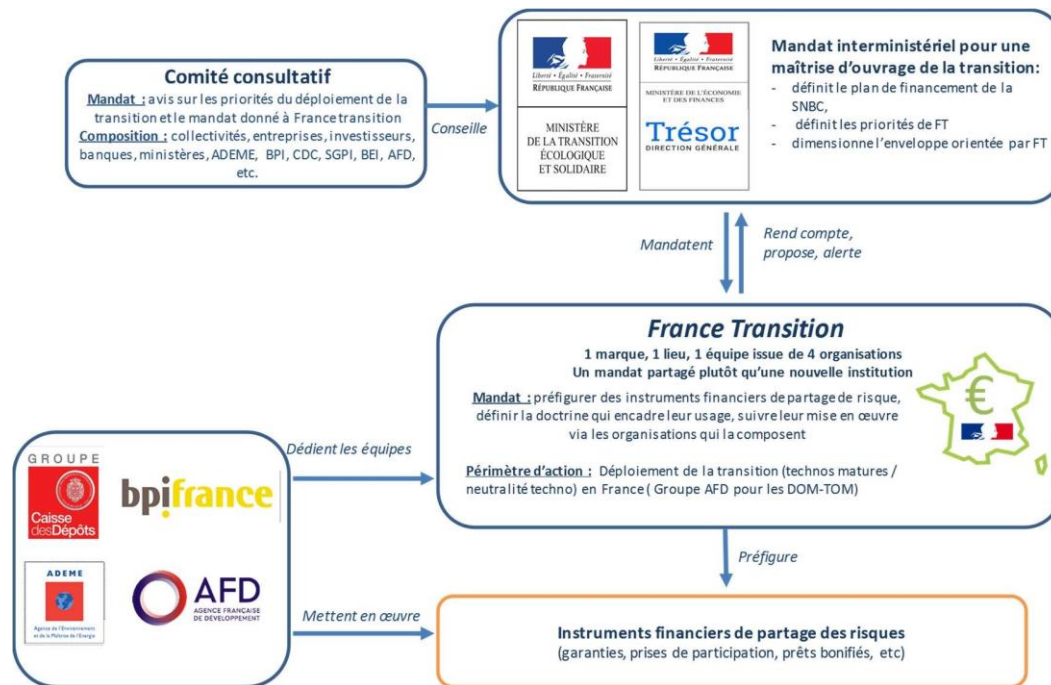


- missionner en conséquence l'équipe d'investissement publique dédiée que nous recommandons de créer dans le cadre de ces recommandations ;
- veiller à la cohérence et à la bonne contribution des autres actions de politiques publiques (réglementations, fiscalité, etc) aux objectifs de transition énergétique et écologique ;
- suivre en continu l'atteinte des objectifs de déploiement et de financement, et ajuster en conséquence les outils de politiques publiques.

Recommandation 1 : réunir une équipe d'investissement publique dédiée à la transition énergétique et écologique dans une démarche unique : France Transition

- A partir d'équipes détachées mises à disposition par les institutions financières publiques impliquées dans le financement de la transition (CDC, BPI France, ADEME, AFD pour les Territoires d'Outre-Mer), mettre en place une équipe multidisciplinaire, spécialisée dans les outils de financement innovants et le partenariat avec les acteurs privés ;
- Sans nécessairement créer d'institution nouvelle, réunir ces équipes d'investissement sous une étiquette commune, France Transition, et dans un lieu unique afin de favoriser le travail en commun des différentes institutions et l'agilité du dispositif ;
- Confier à cette équipe la préfiguration d'instruments financiers de partage de risques permettant de maximiser l'effet de levier des fonds publics sur les financements privés à destination du déploiement de la transition énergétique et écologique en France ;
- Assurer la supervision de France Transition par les Ministères de la Transition Ecologique et Solidaire et par le Ministère de l'Economie et des Finances, Direction générale du Trésor.

Proposition d'organisation pour France Transition



France Transition est mandatée à un niveau interministériel, impliquant à la fois le Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire et le Ministère de l'Economie et des Finances. Les ministères fixent les orientations de France Transition, en cohérence avec le cadre technico-économique fixé par la SNBC2 et de la PPE2, et suivent la mise en œuvre de son activité.

Les Ministères sont conseillés sur les orientations à prendre par un comité consultatif réunissant des représentants des secteurs public et privé : ministères idoines, SGPI, opérateurs et agences de l'Etat (CDC, Bpifrance, Ademe, AFD), collectivités locales, entreprises, secteur financier privé.

L'ADEME, BPI, CDC et l'AFD (dans le cadre de ses interventions en outre-mer) mutualisent des équipes dédiées au sein de France Transition. Celles-ci identifient les besoins et préfigurent les instruments financiers pour chaque secteur, au regard des besoins de la transition, dans une optique de maximisation de l'effet d'additionnalité financière et environnementale : analyse des déficits d'investissement au regard des objectifs de la SNBC, identification des structures de financement appropriées, échanges avec les acteurs financiers privés, éventuels appels à projets, etc).

La structuration et la mise en œuvre opérationnelle proprement dite des instruments financiers de partage de risques est ensuite réalisée par chacun des différents opérateurs :

- la CDC pour le financement des collectivités,
- Bpifrance pour le financement des entreprises,
- l'AFD pour les territoires d'Outre-Mer,
- l'ADEME pour susciter les projet, apporter l'assistance technique nécessaire et financer via ses programmes d'intervention.

Recommandation 2: développer au niveau de France Transition une doctrine pour l'usage des instruments financiers publics-privés de partage de risques

La mise en œuvre d'une telle doctrine devrait en particulier :

- Définir les conditions de recours à des instruments financiers, dans une optique de partage de risques en s'assurant d'une répartition acceptable du risque et des gains potentiels entre secteur public et secteur privé, avec l'objectif de générer un effet d'entraînement maximal sur l'implication et le comportement du secteur privé ;
- Accorder aux opérateurs publics un niveau élevé de flexibilité et un niveau suffisant de moyens pour être en mesure de mobiliser différents types d'instruments financiers, incluant les garanties mais pouvant intégrer d'autres instruments (fonds propres, semi-fonds propres, prêts bonifiés...) ou des modalités spécifiques (interventions en premières pertes, investissements en parts junior, etc) ;
- Envisager systématiquement d'accompagner le déploiement d'instruments financiers de partage de risques par des dispositifs d'assistance technique et de partage d'expérience, en appui des porteurs de projets ;
- Favoriser l'innovation financière (nouveaux instruments, équipes d'investissement, accroissement de l'expertise du secteur public et des réseaux bancaires et investisseurs) en faveur de la transition par le biais d'appels d'offres réguliers de France Transition vis-à-vis du secteur financier privé ;
- Penser l'usage des instruments financiers dans le temps en définissant les modalités de retrait des financements publics et de prise de relai via l'établissement de marchés viables ;
- Définir de nouveaux indicateurs de mesure d'impact et de communication adaptés à ces instruments financiers, à destination des décideurs politiques et des citoyens.

Formaliser les propositions de cette doctrine au cours de l'année 2021 pour les valider au terme du premier exercice de 3 ans en 2022.

Recommandation 3: concentrer les interventions de France Transition sur le déploiement de la transition, et la doter d'une première enveloppe de financement de 1 milliards d'euros permettant de générer 10 milliards d'investissements privés sur 3 ans, soit entre 10% et 30% des besoins d'investissement SNBC-PPE.

▪ Confier à France Transition une enveloppe d'intervention de 1 milliard d'euros, provenant de ressources budgétaires et/ou européennes (voir recommandation 4), à déployer sur 3 ans, permettant la mobilisation de 10 milliards d'euros de projets (effet de levier moyen visé de 10, mais pouvant varier de 3 à 12 en fonction des projets, des instruments et des niveaux de risque) ; Pour cela, concentrer les interventions de France Transition sur :

- les risques liés au déploiement de la transition à grande échelle (plutôt que sur l'innovation).
- le déploiement de technologies et d'infrastructures, mais également de dispositifs facilitant les changements d'usages et de comportements des citoyens, indispensables à l'acceptabilité et à la réussite de la transition;

- l'agrégation des projets de petite taille favorables à la transition, en appuyant pour cela le rôle des acteurs territoriaux en particulier les collectivités locales et les réseaux bancaires locaux.

Les premières études de cas menées au cours de la mission ont ainsi permis de réaliser une première estimation d'objets finançables :

Secteur	Profil-type de projets	Unités d'œuvres par an (2019-2021)	Besoin d'investissement annuel supplémentaire d'ici 2021 ²
Agroécologie	Conversion à l'agriculture biologique d'exploitations agricoles dans diverses filières ; investissement dans des coopératives en aval	4 700 exploitations agricoles A déterminer pour l'aval	Jusqu'à 400 M€ pour les exploitations agricoles Jusqu'à 400 M€ pour l'aval (PME, coopératives, etc) ³
Rénovation thermique des bâtiments	Rénovation du logement privé en maison individuelle ou collectif ; rénovation du bâtiment tertiaire public et privé	380 000 logements privés Tertiaire : 17 million de mètres carrés	Entre 6,8 Mds€ et 15,4 Mds€ ⁴
Méthanisation	Unités à la ferme pour injection sur le réseau de gaz. Projets portés par des exploitations agricoles	Env. 70 unités	Env. 200 M€ ⁵
Mobilité : focus sur la route bascarbone	Bornes de recharge électriques accessibles au public classiques (<22kW) et rapides (<50kW)	15 500 bornes de recharge électrique	Entre 60 et 360 M€ ⁶

Recommandation 4 : Optimiser les interventions de France Transition en cohérence et coordination avec l'Union Européenne et le futur dispositif Invest EU

- Évaluer l'opportunité d'utiliser les financements européens du futur dispositif Invest EU, dans le cadre d'une éventuelle délégation de 25% du plan auprès d'institutions financières des États membres : une enveloppe de 500M d'euros pourrait être fléchée vers France Transition, permettant de limiter à 500M la contribution budgétaire ;
- Structurer le cadre d'intervention de France Transition en étroite concertation avec la Commission Européenne afin d'assurer sa compatibilité avec les réglementations européennes en matière d'aides d'Etat ;
- Mettre en cohérence les interventions françaises et européennes sur le territoire national en systématisant un co-investissement en fonds propres de l'Etat ou des collectivités locales en appui des prises de participation de la BEI.

² Par rapport au niveau de 2017 et dans la perspective des objectifs LTECV, SNBC, PPE

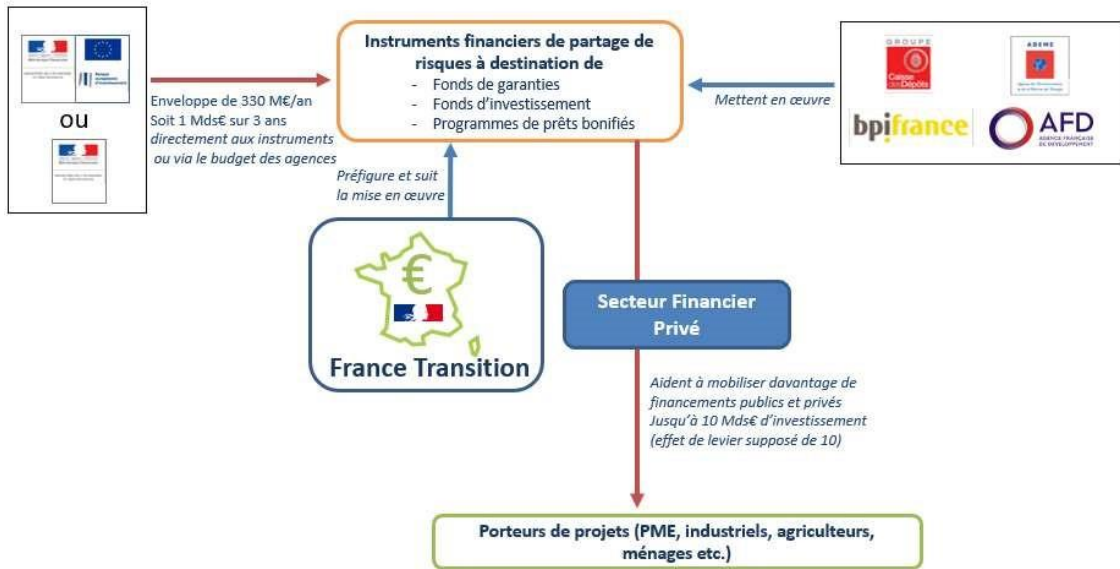
³ Les investissements actuels ne sont pas connus. Ces montants représentent donc une estimation haute

⁴ CAPEX lgt privé = 5k€ à 27k€/lgt - CAPEX tertiaire = 200 à 500€/m²

⁵ CAPEX = 5M€/unité en moyenne

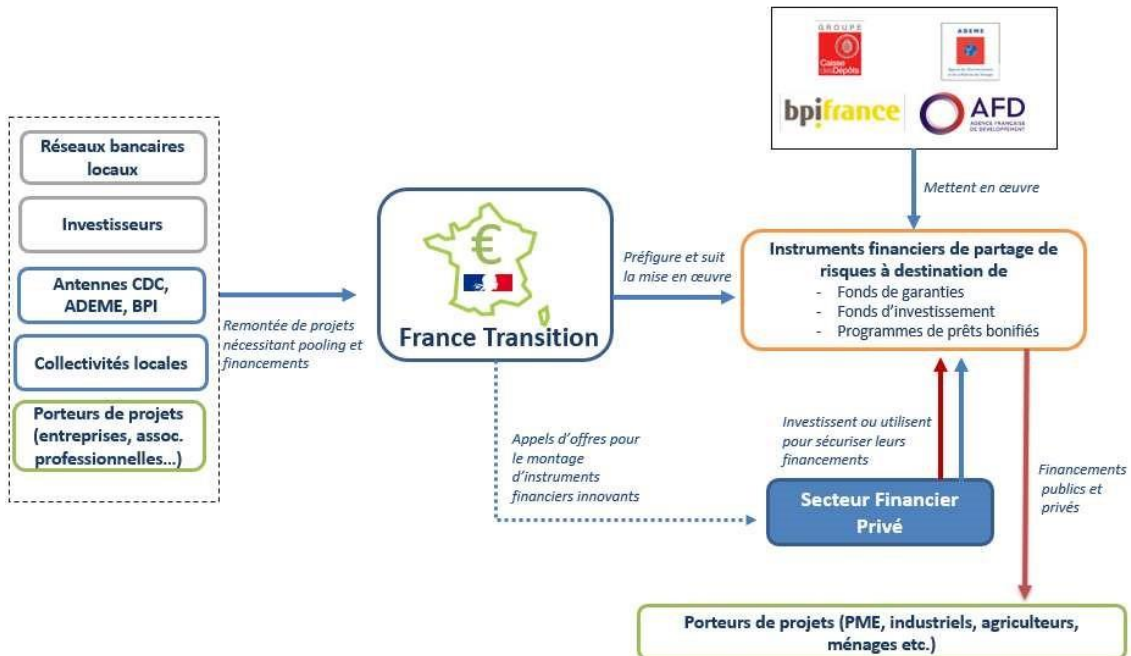
⁶ CAPEX « borne classique » = 5k€ à 27k€ - CAPEX « borne rapide » = 19k€ à 64k€ (coûts de raccordement, installation et ingénierie inclus)

Proposition de schéma financier



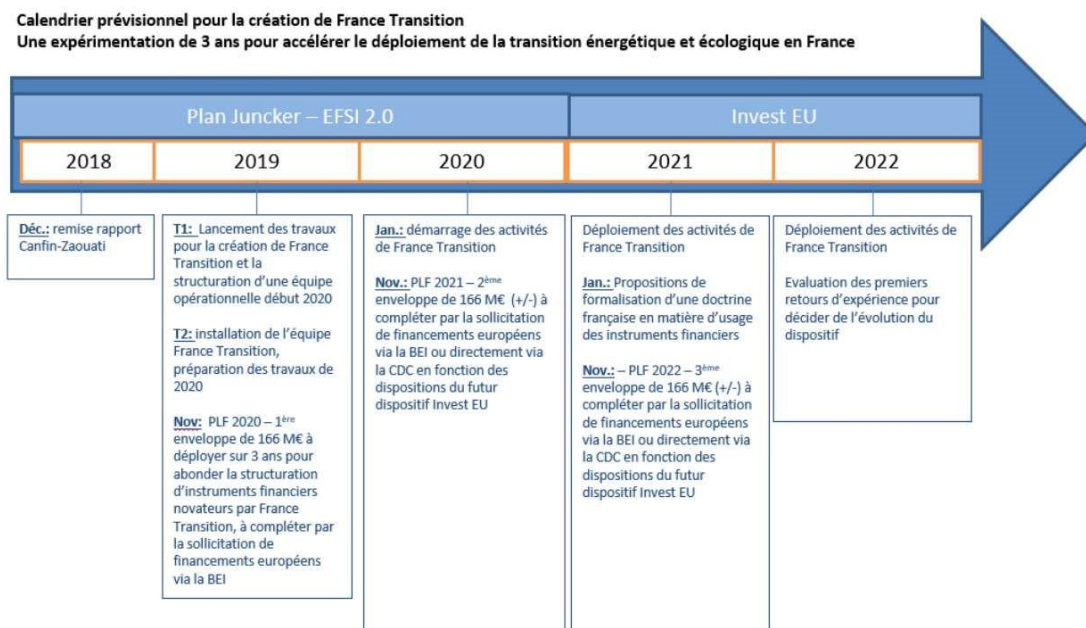
France Transition n'a pas de budget propre mais une enveloppe d'intervention, celle-ci étant ensuite affectée aux institutions qui la composent en fonction des projets et du type d'instrument financier développé. Les instruments financiers qu'elle suit et coordonne apparaissent au budget de l'Etat et/ou des entités qui la composent et qui opèrent les instruments financiers. France Transition suit leur bonne mise en œuvre par les institutions adaptées.

Proposition de schéma opérationnel



Recommandation 5 : créer les conditions d'une meilleure collaboration des secteurs privé et public pour le financement de la TE.

- Mettre en place une instance de dialogue permanente entre porteurs de projets, institutions financières publiques et financeurs privés, afin de partager les objectifs, les stratégies et les retours d'expérience de France Transition. Le groupe de travail « financements innovants » de l'initiative Finance for Tomorrow pourrait être l'ébauche de cette instance de dialogue et s'appuyer sur le réseau de Paris Europlace;
- Communiquer largement auprès des acteurs privés la doctrine de France Transition, notamment en termes de partage équitable des risques et des gains potentiels entre secteur public et secteur privé ;
- Renforcer l'homogénéité, la normalisation et la lisibilité des procédures d'analyse des projets entre financeurs publics, afin de faciliter les procédures et de réduire les coûts de transaction pour les porteurs de projets et pour les intermédiaires financiers.
- Assurer début 2022 une première évaluation de l'action de France Transition par la Cour des Comptes pour appuyer la formalisation de sa doctrine d'intervention, en examinant en particulier l'additionnalité de ses financements pour prévenir au maximum effet d'aubaine et effet d'éviction en matière de financements privés.



La mise en place de ce schéma pourrait être déployée sur 3 ans (2019-2022) et préparée dès 2019. Outre la structuration d'une équipe dédiée à France Transition, il s'agira de consacrer au total une enveloppe de 500 millions d'euros d'argent de l'Etat, soit 166 M€ par an sur 3 ans, avec pour objectif de mobiliser un montant équivalent au niveau européen, en sollicitant la BEI dans le cadre de l'actuel dispositif EFSI du Plan Juncker, ou dans le cadre du futur dispositif Invest EU.

Une première enveloppe de 166 M€ pourrait être adoptée dans le cadre du PLF 2020. Une deuxième enveloppe équivalente pourra être envisagée pour le PLF 2021, à revoir à la hausse ou à la baisse en fonction des opportunités identifiées et de l'évolution flot de projets.

En 2022, une première évolution du dispositif pourra être réalisée en fonction des réalisations de cette première expérimentation, afin de déterminer son évolution sur la période 2023-2026.

Remerciements

Les auteurs missionnés et les rapporteurs tiennent à remercier :

pour leur concours à l'élaboration de ce rapport :

Pascal Queru (WWF)

Lisa Hubert (Mirova-Althelia) et Thomas Braschi (Livelihoods Venture) pour la section agro-écologie
Albane Gaspard, Catherine Guermont, Marie-Laure Guillerminet, Patrick Jolivet, Matthieu Mefflet-
Piperel, Marie-Laure Nauleau, Julien Thual, et Audrey Trevisiol (ADEME)

Mathilde Dufour, Ladislav Smia (Mirova)

Anne-Claire-Roux (Finance for Tomorrow)

et pour leur appui organisationnel :

Natacha Boric (Finance for Tomorrow)

Pauline Chicoisne (Mirova)

Christelle Tondeux (Mirova)

Zoe Puype (WWF)

Avertissement

Les analyses, opinions et propositions mentionnées dans ce rapport représentent la vision des auteurs missionnés, Pascal Canfin et Philippe Zaouati, à la date de publication et ne les engagent qu'à titre personnel. Les moyens humains mis à disposition par les différentes structures qui ont contribué à la conception de ce rapport n'engagent pas celles-ci.