*Note de synthèse à partir d’un dossier portant sur l’économie :*

*Transition énergétique, le financement par les collectivités territoriales*

La stratégie Europe 2020, laquelle fixe des objectifs contraignants aux Etats membres de l’Union Européenne en matière énergétique, ainsi que la tenue en décembre 2015 de la COP21 à Paris font de la transition énergétique une notion au cœur de l’actualité économique. La discussion en cours devant le Parlement du projet de loi sur la transition énergétique également.

En effet, ce projet fixe en particulier un cadre et des outils nécessaires à la construction, notamment par les pouvoirs publics, d’un « nouveau modèle énergétique français plus diversifié, plus équilibré et plus participatif » dans lequel les collectivités territoriales sont appelées à jouer un rôle majeur Or, cette place essentielle des collectivités dans le financement de cette transition ne date pas du projet de loi précité. Il suffit pour s’en convaincre d’observer que non seulement elles pèsent une part prépondérante dans l’investissement public civil – plus de 70% de la formation brute de capital fixe au sens de l’INSEE- mais aussi que leurs compétences – transports publics par exemple – présentent des liens évidents avec cette notion.

Ceci peut dès lors expliquer que le législateur souhaite davantage les associer au financement de cette transition. Néanmoins, exiger une implication accrue des collectivités territoriales en la matière met en évidence un certain paradoxe économique. Comment en effet maintenir voire accroître les financements locaux - sur un besoin total annuel de financement estimé par des experts entre 20 et 30 milliards d’euros annuels - sur ce sujet dans un contexte général de raréfaction de la ressource publique ?

Si le rôle joué par les collectivités en matière de financement de la transition énergétique, celui-ci est en effet obéré par des perspectives amenuisées de capacités de financement (I). Les mesures d’accompagnement proposées à elles par l’Etat semblent par ailleurs incertaines (II).

1. Le rôle essentiel des collectivités dans le financement de la transition énergétique souffre de capacités amenuisées

La nature et les caractéristiques intrinsèques de la transition énergétique font de celle-ci un domaine privilégié de l’intervention publique locale (A). Or, cette dernière voit ses capacités de financement aujourd’hui gravement obérées (B).

1. La transition énergétique : un domaine privilégié d’intervention – et donc de financement – publique locale

La nature et les caractéristiques de la transition énergétique, telle qu’elle est précisée dans le projet de loi précité, permet de mieux mesurer les raisons pour lesquelles les collectivités peuvent être qualifiées de « financeurs traditionnels » de celle-ci.

Ainsi, les deux piliers qui fondent le cadre et les outils contenus dans le projet de loi sont constitués par les économies d’énergie – « de la rénovation des bâtiments et des logements aux transports propres et à l’économie circulaire » - ainsi que par le « développement des énergies renouvelables », selon les termes mêmes de l’exposé des motifs.

Ces éléments peuvent ainsi être mis en perspective avec les compétences des collectivités, en particulier en matière de transports dans lesquels tous les niveaux de collectivités sont à ce jour compétents. Il en va de même lorsque leur parc immobilier est évolué. Ils justifient ainsi que les financements locaux peuvent largement contribuer à cette transition.

Ils justifient également que, dans les faits, les collectivités aient pu être jugées « très en avance sur la transition énergétique » par de nouvelles initiatives en matière de transport, de bâtiments, de gestion des déchets, de développement des énergies renouvelables… Ces initiatives peuvent être spontanées – par exemple dans le cadre d’un plan climat énergie territorial – ou encore suscitées, par exemple par les normes en vigueur comme la RT 2012 applicable en matière d’isolation thermique des bâtiments.

D’autres initiatives locales peuvent être citées, à l’image des monnaies locales dont le principe repose sur l’échange contre des euros d’espèces locales à dépenser dans le commerce de proximité, contribuant ainsi à réduire les déplacements pour effectuer ses achats.

Toutefois, les financements publics locaux voient aujourd’hui leur niveau diminuer.

1. Un financement public local de la transition énergétique aux capacités amenuisées

Ce recul des capacités de financement des collectivités territoriales trouve deux origines avec, d’une part la diminution des dotations de l’Etat, et d’autre part la volonté de ce dernier d’associer encore davantage celles-ci au financement de la transition énergétique.

En premier lieu, les collectivités ont été associées à l’effort d’assainissement des finances publiques exigé par les engagements internationaux de la France. Cet effort a pris la forme de la diminution des dotations consacrées à leur fonctionnement, cette réduction ayant pour effet de réduire de près de 20% sur une durée de trois ans le montant de la dotation précitée.

Or, en réduisant les moyens consacrés à leur fonctionnement, les marges dégagées pour investir – l’épargne brute – sont d’autant amenuisées. Ceci réduit les capacités globales d’investissement local là où la transition énergétique exige au contraire des investissements conséquents.

Parallèlement à cette réduction de capacité, l’Etat encadre et oriente l’action des collectivités. Ainsi certaines normes fixées par la réglementation vont mécaniquement accroître les dépenses des collectivités en matière de transition énergétique.

Par exemple, le projet de loi relatif à la transition énergétique rend obligatoire, à partir de 2020 et pour les collectivités, la construction de tout nouveau bâtiment neuf à « énergie positive ».

A ceci, s’ajoute la volonté clairement exprimée par la Direction générale des collectivités locales de « favoriser la décentralisation de la mise en œuvre » de la transition. Autrement dit, les financements accordés par lui au travers des contrats de plan Etat-Région seront désormais davantage orientés vers les projets en phase avec les objectifs de transition énergétique.

Une telle réorientation des financements présentera des incidences sur la capacité de financement de celle-ci.

Conscient de l’affaiblissement global des capacités de financement local, et de son impact potentiel sur l’atteinte des objectifs en matière de transition, l’Etat propose la mise en œuvre d’outils de financement complémentaires aux collectivités. Mais sa capacité à les financer pose elle-même question.

1. Des mesures de soutien ou d’accompagnement au financement local de la transition énergétique incertaines

Les outils ou mesures nouvellement proposés par l’Etat visent à maintenir voire accroître l’investissement public local en matière de transition énergétique (A). Toutefois, la capacité même de l’Etat à honorer ses engagements est discutée (B).

1. Les nouveaux outils ou mesures proposées par l’Etat aux collectivités afin de pérenniser le financement local de la transition énergétique

Ces nouveaux outils ou mesures vont dans deux sens. D’une part, il est question de soutenir les financements assurés par les collectivités pour leur propre compte, soit d’aider celles-ci à elles même soutenir les projets initiés par les personnes privées soulignant ainsi l’effet de levier des financements locaux recherché en la matière.

S’agissant tout d’abord du soutien au financement par les collectivités de leurs propres investissements destinés ou ayant pour effet de favoriser la transition énergétique, l’intervention de l’Etat prend essentiellement la forme de nouvelles sources de financement.

Ainsi, et aux côtés des outils déjà existants (les prêts de la BPI ou le Fonds chaleur de l’Ademe), le projet de loi précité prévoit la création d’un Fonds National pour la transition énergétique et la croissance verte dotée d’1,5 milliard d’euros pour soutenir divers projets locaux. De même, la Caisse des dépôts pourra accorder 5 milliards de prêts à long terme à des conditions avantageuses (un taux de 1,75%, pas d’apport initial). Enfin, le fonds chaleur de l’Ademe ainsi que le volume de prêts pouvant être consentis par la BPI sont doublés.

L’Etat s’engage également à soutenir le soutien des collectivités aux projets privés en créant de nouveaux mécanismes d’intervention. Le « tiers-financement » est ainsi prévu par le projet de loi précité et permet à un opérateur d’avancer pour partie le coût de travaux en se remboursant par la suite sur les économies d’énergie. Si ce mécanisme est mis en œuvre par les collectivités, celles-ci pourront se passer d’agrément - nécessaire pour l’établissement de crédit - .

Par ailleurs, les collectivités pourront apporter leur aide aux particuliers via des plateformes locales ou des PRIS en bénéficiant de cofinancement de l’Etat. Enfin, certaines d’entre elles - communes et EPCI – pourront participer au capital de sociétés de projets pour les énergies renouvelables.

Toutefois, la capacité de l’Etat à financer ces éléments est sujette à discussion.

1. Une capacité de l’Etat à honorer ces mesures discutées

Cette capacité est en effet discutée à trois niveaux, laissant ainsi planer une incertitude sur les financements annoncés.

En premier lieu, l’engagement pris par l’Etat, dans ce même projet de loi, de réduire la part du nucléaire dans le bouquet énergétique national présente des conséquences financières. Le Sénat a pu préciser dans un rapport rendu en janvier 2015 consacré à la « nécessité de préserver un socle fort d’électricité nucléaire » que les outils complémentaires proposés pour soutenir le financement local de la transition énergétique étaient dotés d’un financement « qui n’est pas complètement assuré ».

En second lieu, le coût engendré par les obligations imposées à EDF en matière d’électricité issue d’énergies renouvelables s’accroît notoirement. Le montant de la contribution au service public de l’électricité destiné à compenser ces charges supplémentaires et supporté par l’Etat est passé de 1 500 millions d’euros en 2003 à plus de 6 000 en 2014, ce qui obère d’autant ses capacités.

En troisième lieu, l’Etat pourrait souscrire d’autres engagements présentant des incidences financières non négligeables pour lui en matière de transition. Il a ainsi proposé d’accorder des garanties publiques aux pays du sud de la planète pour leur permettre de financer des infrastructures permettant à ces pays d’apporter leur contribution à cette transition. Or, certaines de ces infrastructures présentent un coût potentiellement élevé – des lignes de chemin de fer par exemple.

Ces éléments, surtout lorsqu’ils sont cumulés, peuvent laisser les collectivités douter de la capacité de l’Etat à honorer ses engagements. Ceci peut expliquer que le Sénat – représentant institutionnel de celles-ci - rechigne à voter le projet de loi sur la transition énergétique, et peut compromettre encore davantage leur capacité à la financer.

En conclusion, le financement par les collectivités territoriales de la transition énergétique est aujourd’hui incertain, pris entre une capacité locale d’investir en baisse et un accompagnement par l’Etat pour le moins discuté.

Or, la transition énergétique devrait constituer un domaine d’intervention publique prioritaire. En effet, d’une part, elle est un palliatif à la carence de l’initiative privée en la matière – ses perspectives de profitabilité étant faibles -. D’autre part, elle vise à s’inscrire dans un enjeu majeur de protection de la planète, dont la transition est un élément clef en considération de l’épuisement progressif des ressources en énergie fossile.