

Analyse : peut-on évaluer la portée des annonces du Plan d'investissements au regard des investissements documentés dans le Panorama des financements climat ?

Auteurs : Hadrien Hainaut, Lola Gouiffes

Contact : hadrien.hainaut@i4ce.org

Contexte

Le plan d'investissement représente 57 milliards d'euros d'investissement répartis sur la durée du quinquennat, et sur quatre postes d'investissements différents :

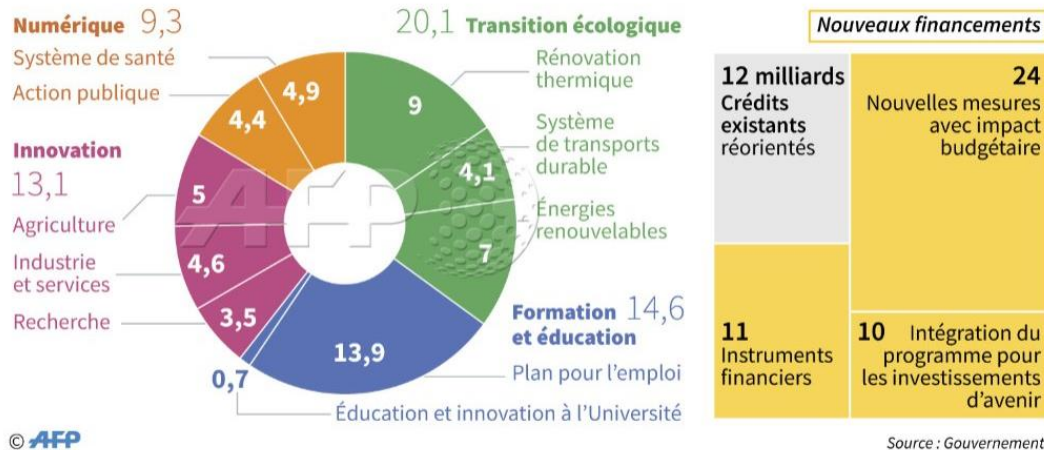
- Accélérer la transition écologique : 20 milliards d'euros
- Édifier une société de compétences : 15 milliards d'euros
- Ancrer la compétitivité sur l'innovation : 13 milliards d'euros
- Construire l'État de l'âge numérique : 9 milliards d'euros

Dans le cadre du panorama des financements climat, nous analysons spécifiquement les montants alloués à la transition énergétique et écologique. Il sera possible de comparer nos montants collectés avec ceux du plan d'investissement.

Le plan d'investissement

Présenté par le gouvernement pour le quinquennat

57 milliards d'euros sur 5 ans



Concernant les sources de financement des investissements, elles sont réparties en plusieurs axes :

- Sur des financements qui n'ont pas d'effet sur le déficit public, comme des prêts, des fonds propres ou des fonds de garantie (11 milliards d'euros), notamment grâce à une mobilisation de la Caisse des dépôts et de la BEI ;
- Sur une activation ou une réorientation d'investissements existants, afin qu'ils servent au mieux les priorités du Plan d'Investissement (12 milliards d'euros) ;
- Sur des nouvelles mesures budgétaires pour financer les priorités du plan (24 milliards).

Le Plan d'Investissement va financer le PIA 3 à hauteur de 10 milliards d'euros, pour doter en crédit les priorités déjà définies.

Pour le volet transition écologique il y a trois engagements prévus

Le Plan d'Investissement prévoit 9 milliards d'euros pour la rénovation thermique des bâtiments et l'efficacité énergétique. Le nombre de passoires thermiques occupées par des ménages modestes propriétaires ou locataires du parc social doit être divisé par deux. Le quart des bâtiments de l'État est prévu pour correspondre aux normes environnementales.

Le Plan d'Investissement soutient avec 4 milliards d'euros le développement des transports de proximité et la rénovation des réseaux routiers et ferroviaires. Il soutiendra le développement des transports de proximité. Dans la continuité du Plan climat, le PI planifie une aide pour que les ménages modestes propriétaires d'une voiture polluante achètent une voiture plus propre.

Le Plan d'Investissement finance avec 7 milliards d'euros la hausse de 70 % de la capacité de production d'énergies renouvelable. Il va soutenir la recherche et l'innovation pour lutter contre le changement climatique et accélérer la transition écologique, comme par exemple les projets de villes durables et intelligentes, le développement de nouvelles sources d'énergie ou les initiatives pour faire changer les comportements des individus et des entreprises.

Méthode

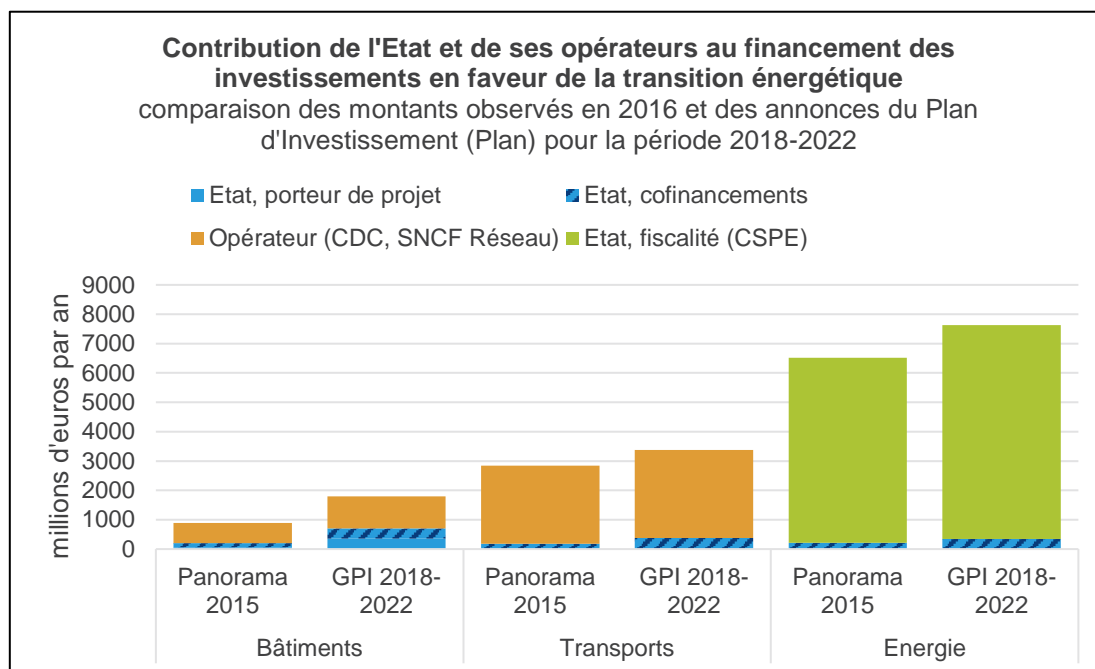
Notre tableau analyse les dépenses d'investissements annoncés pour la durée du quinquennat (2018-2022), ramené à un montant moyen par an. Ces chiffres sont comparés à ceux de l'année 2016 de l'édition 2017 du Panorama des financements climat en France.

Nous mettons en lumière si ces investissements correspondent à des mesures déjà existantes, et s'ils sont dans une logique de continuité par rapport aux dépenses déjà effectuées au niveau de l'Etat.

Nous distinguons les montants que l'Etat investit directement dans ses propres équipements (porteur de projet), les montants affectés en cofinancement des dépenses d'investissement, les enveloppes d'investissement ou de cofinancement des opérateurs publics (Caisse des Dépôts, SNCF Réseau) et les mesures de fiscalité en faveur de la production d'électricité renouvelable (CSPE).

Nous accordons au Plan le « bénéfice du doute » : si des enveloppes annoncées ne figurent pas dans le Panorama actuel, nous partons du principe qu'elles sont nouvelles.

Synthèse



(en millions d'euros) / (par an)	Bâtiments		Transports		Energie	
	Panorama 2016	Plan 2018-2022	Panorama 2016	Plan 2018-2022	Panorama 2016	Plan 2018-2022
Etat, porteur de projet	76	360	0	0	0	0
Etat, cofinancements	180	340	183	380	216	350
Opérateur (CDC, SNCF Réseau)	683	600	2665	3000	0	0
Etat, fiscalité (CSPE)	-	-	-	-	6300	7280

(en millions d'euros) (par an)	Ensemble des secteurs		
	Panorama 2016	Plan 2018-2022	Différence
Etat, porteur de projet	66	360	+294
Etat, cofinancements	539	1070	+531
Opérateur (CDC, SNCF Réseau)	3348	4100	+752
Total hors fiscalité	3953	5530	+1577
Etat, fiscalité (CSPE)	6300	7280	+980

Note : les interventions en R&D (PIA) ne sont pas couvertes dans ces tableaux. En effet, l'évaluation des montants engagés n'est possible que sur plusieurs années.

Résultats

En 2016, hors R&D, les actions évoquées par le Plan d'Investissement représentaient environ 4mds€ d'investissements et de cofinancements, et 6,3mds€ de fiscalité en faveur des ENR.

Sur ce périmètre, le Plan d'Investissement aboutirait à porter les investissements et cofinancements à 5,5mds€ par an entre 2018 et 2022, et la fiscalité à 7,2 mds€ par an.

Par conséquent, le Plan d'Investissement prévoit une hausse de l'ordre de 1,5mds€/an des investissements et financements de l'Etat et de 0,9mds€/an de la fiscalité en faveur des ENR.

Analyse

Les mesures annoncées correspondent-elles à une augmentation des soutiens de l'Etat aux investissements en faveur du climat ?

Oui, lorsqu'on regarde les mesures annoncées dans le Plan, la plupart correspondent à une hausse des efforts de l'Etat en investissement direct (dans ses propres bâtiments), en cofinancement (via les dotations aux collectivités et les subventions aux ménages et aux entreprises), par les opérateurs publics (Caisse des Dépôts, SNCF Réseau), ou enfin par l'effort fiscal incitatif à la production d'ENR (hausse de la CSPE).

S'agit-il pour autant d'argent « frais » ?

Tout dépend de ce qu'on appelle « frais ».

- Dans certains cas, les annonces du Plan semblent correspondre à une augmentation des enveloppes pour des mesures que l'on ne détecte pas aujourd'hui dans le Panorama. C'est le cas par exemple du budget de rénovation des bâtiments publics (360 M€/an contre 66M€ en 2016) ou de la hausse de la prime à la conversion (140M€/an contre 28M€/an en 2016).
- Néanmoins, certaines mesures présentées comme des augmentations dans le Plan cachent des baisses concomitantes : la hausse de l'investissement de SNCF Réseau dans le renouvellement du réseau ferroviaire a lieu au détriment des nouveaux projets (c'est une orientation assumée de l'Etat).
- D'autres hausses sont mécaniques : celle de la CSPE reflète le poids des nouveaux projets ENR dans les charges de l'Etat, et celles-ci sont directement répercutées au consommateur d'électricité et aux émetteurs de CO2 via la CSPE et la CCE respectivement.
- Enfin, certaines mesures sont difficiles à interpréter, voire à comparer avec des actions existantes. C'est le cas notamment des lignes de recherche du PIA III, que nous n'avons pas pu comparer avec les enveloppes du PIA II.

L'augmentation des investissements est-elle compatible ou suffisante pour atteindre les objectifs nationaux en matière de climat (SNBC) ?

Le Plan n'évoque pas plusieurs domaines où l'Etat mobilise d'importants investissements en faveur du climat. On peut citer : le bâtiment résidentiel avec les outils incitatifs comme la TVA ou le Crédit d'impôt, l'industrie avec les actions de BPI France, la R&D où de nombreux programmes du PIA ne sont pas évoqués. Le Plan ne permet donc pas de mesurer précisément l'action globale de l'Etat.

En l'absence d'une analyse globale des interventions de l'Etat, il est difficile de mesurer si les financements sont suffisants.

Comparaison détaillée

Plan d'investissement 2018-2022				Panorama des financements climat	
Secteur	Secteurs et actions	Catégorie	Montants totaux et par an	Montants en 2016	Commentaires et sources
Bâtiment	Total bâtiment		9 milliards soit 1800 M€/an		
Bâtiment	Rénovation thermique des bâtiments publics de l'État	Etat, porteur de projet	1,8 milliard soit 360 M€/an	76 M€	Les locaux sont rénovés sur fonds propres de l'Etat à hauteur de 66 millions en 2016 (I.75 de la table III). Note : le Panorama ne recense que les dépenses liées aux bâtiments certifiés BBC par Effinergie (Source : auteurs d'après Effinergie et ADEME/PREBAT)
Bâtiment	Accompagnement de la rénovation thermique des bâtiments publics des collectivités territoriales en mobilisant une partie de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)	Etat, cofinancement	0,5 milliard soit 100 M€/an	Non identifié	Le Panorama n'a pas été en mesure d'identifier les contributions directes de l'Etat aux investissements des collectivités dans la rénovation de leur parc bâti. D'après le Panorama, les collectivités locales ont dépensé 208 millions d'euros en 2016 pour la rénovation énergétique de leurs locaux. Note : en 2015, la DSIL représente 423 millions d'euros. [LIEN]
Bâtiment	Mise en place d'une enveloppe de prêts et de fonds propres de la CDC dédiée à la rénovation thermique et à l'efficacité énergétique des bâtiments des collectivités territoriales	Opérateur (Caisse des Dépôts)	2,5 milliards soit 500 M€/an	Non identifié	Le Panorama n'a pas identifié de financement spécifique à la rénovation des bâtiments publics émis par la Caisse des Dépôts à destination des collectivités territoriales en 2016.
Bâtiment	Mise en place d'une enveloppe de prêts de la Caisse des dépôts et consignations dédiée à la rénovation thermique et à l'efficacité énergétique des bâtiments des organismes de logements sociaux	Opérateur (Caisse des Dépôts)	3,0 milliards soit 600 M€/an	683 M€ (tranche des PHBB voir tableur)	La Caisse des Dépôts avait deux mécanismes de prêts : l'éco-PLS pour les logements existants (683 millions d'euros, I.68 de la table III, d'après Plan Bâtiment Durable et PPE Chapitre 8). Note : en 2015, la Caisse des Dépôts émet pour la première fois des prêts en haut de bilan bonifiés (PHBB) à destination des organismes HLM.
Bâtiment	Aider les propriétaires les plus modestes à rénover leur logement en renforçant le programme « habiter mieux » de l'ANAH	Etat, cofinancement	1,2 milliard soit 240 M€/an	140 (contribution du FART)	En 2015, le programme Habiter mieux représentait 592 millions d'aides pour la rénovation des logements des ménages modestes. La contribution de l'Etat à ce programme était de 140 millions d'euros au travers du

Plan d'investissement 2018-2022				Panorama des financements climat	
Secteur	Secteurs et actions	Catégorie	Montants totaux et par an	Montants en 2016	Commentaires et sources
					Fonds d'Aide à la Rénovation Thermique. Sources : ANAH, Chiffres Clés.
Transport	Total transports		4.1 milliards soit 820 M€/an		
Transport	Mettre en place une prime à la conversion automobile	Etat, cofinancement	0,7 milliard soit 140 M€/an	243 dont 28 pour la prime à la conversion	En 2016, l'Etat finance l'acquisition de véhicules propres pour les ménages et pour les entreprises à hauteur de 243 millions euros, dont 214 millions et 28 pour la prime à la conversion (source : PLF, Cour des Comptes). Reprenant l'annonce dans l'axe 4 du plan climat « Nicolas Hulot », le Plan porterait l'enveloppe de la prime à 140 millions d'euros.
Transport	Soutenir la rénovation du réseau routier	Etat, porteur de projet	0,7 milliard soit 140 M€/an	Hors périmètre	Les investissements dans le réseau routier ne sont pas couverts dans le Panorama.
Transport	Accélérer la rénovation du réseau ferré	Opérateur (SNCF Réseau)	2,1 milliards soit 420 M€/an	2665 M€	En 2016, SNCF Réseau investissait 2665 euros dans le renouvellement et la performance du réseau. Le Plan propose d'augmenter ses dépenses de 420 millions pour atteindre 3 milliards d'euros par an. Ces dépenses sont financées par SNCF Réseau. (source : SNCF Réseau)
Transport	Mobiliser les dotations de l'État aux collectivités territoriales pour développer des services de transport de proximité durables	Etat, cofinancement	0,5 milliard soit 100 M€/an	155 M€	L'Etat verse des subventions aux Autorités organisatrices des transports (AOT) de province à hauteur de 87 millions d'euros et à la RATP à hauteur de 68 millions d'euros (source : Comptes des transports, GART, RATP).
Transport (R&D)	Financer les nouvelles mobilités et les services numériques de transport (PIA)	Etat, cofinancement	150 millions sur 5 ans	Non identifié	Aucun investissement de ce type n'a été détecté dans le Panorama en 2016.
Energie et innovation	Total énergie et innovation		7 milliards soit 1400 M€/an	-	-
Energie et innovation	Augmenter la production d'énergie renouvelable	Etat, fiscalité	4,9 milliards soit 980 M€/an	Non comparable	Les 4,9 milliards d'euros évoqués par le Plan d'investissement correspondent à la hausse prévue des charges de CSPE au titre des mécanismes de soutien à la production d'électricité renouvelable.(Source : PAP, CAS transition énergétique 2018). Ces charges ne sont pas directement comparables au 3,475 milliards d'euros

Plan d'investissement 2018-2022				Panorama des financements climat	
Secteur	Secteurs et actions	Catégorie	Montants totaux et par an	Montants en 2016	Commentaires et sources
					en production d'électricité d'origine renouvelable. (Source : ADEME).
Energie et innovation (R&D)	Accueillir les chercheurs du monde entier pour stimuler la recherche sur le changement climatique (PIA)	Etat, cofinancement	30 millions sur 5 ans	Hors périmètre	« Make Our planet great again » a été annoncé à 30 millions d'euros.
Energie et innovation (R&D)	Soutenir le développement de projets très innovants dans la transition énergétique permettant de démontrer l'intérêt commercial d'une technologie (PIA)	Etat, cofinancement	0,7 milliard soit 140 M€/an	150 M€	Selon le Panorama, l'ADEME et la CDC financent des projets de recherche à hauteur de 150 millions d'euros en 2016 dans le domaine des écotechnologies.
Energie et innovation (R&D)	Catalyser la recherche de pointe sur les mobilités de demain (PIA)	Etat, cofinancement	0.1 milliard soit 20 M€/an	586 M€ de 2011 à 2015	Le programme Transports de demain opéré par l'ADEME dans le cadre des PIA 1 et 2 a engagé 586 millions d'euros entre 2011 et 2015.
Energie et innovation (R&D)	Développer de nouveaux modèles urbains ayant une approche inclusive et une empreinte environnementale minimale (PIA)	Etat, cofinancement	0.5 milliard soit 100 M€/an	117M€ de 2010 à 2014	Pour la période 2010-2014, l'enveloppe du programme pour les villes durables et solidaires opéré par la caisse des dépôts dans les PIA 1 et 2 représentait 117 millions d'euros.
Energie et innovation	Actions de l'ADEME pour le développement du fonds chaleur, du fonds qualité de l'air l'accompagnement des TPE/PME pour optimiser leurs flux matière-énergie-déchets-eau	Etat, cofinancement	0.7 milliard soit 140 M€/an	216 M€	Le Fonds Chaleur dispose d'un budget de 216 millions d'euros pour 2015, dont 187 pour les aides aux investissements. (Source : ADEME). Nous comprenons que le Plan prévoit d'augmenter ce budget de 140 millions d'euros par an environ.
Total	Total des investissements pour la transition énergétique et écologique		20 milliards d'euros soit 4020 M€/an	-	-