

Les outils d'investissement dans le domaine des énergies renouvelables et du changement climatique

Stéphane HAYEZ
CDC

Mon exposé portera sur les éléments qui pourraient servir à un plan de relance de la fenêtre de la Caisse des Dépôts et des Consignations (CDC), fenêtre qui aura 190 ans l'année prochaine.

I. Les missions d'intérêt général

La CDC est une institution publique, chargée de missions d'intérêt général. Elle intervient en tant qu'investisseur en fonds propres dans des projets locaux. Je ne vous parlerai pas en tant que banquier. Nous ne faisons plus de prêts comme il y a vingt ans dans des opérations de géothermie. Nous investissons en fonds propres dans des opérations immobilières, des équipements numériques, des projets structurants pour les territoires (tourisme et environnement) et des financements en PPP. Aujourd'hui, la CDC détient des participations dans 600 sociétés locales environ (SEM, SA ou SCI).

II. L'investissement dans les énergies renouvelables

Le financement de projets dans la géothermie (réseaux de chaleur) passe d'abord par le biais de sociétés d'économie mixte (SEM). Nous sommes actionnaires de plusieurs SEM dans le secteur de l'énergie. La mise en œuvre de la loi pour le service public de l'électricité en 2000 et la future loi d'orientation poussent les collectivités à s'impliquer dans leur problématique énergétique. Nous pouvons aussi être en montage privé sur des opérations de production d'énergie, en prenant des participations dans des sociétés, dans le domaine de la valorisation des déchets ou de la production d'énergie renouvelable.

Concernant les énergies renouvelables, nous ne travaillons que sur des projets soutenus par des collectivités territoriales. Il existe deux types de portage, public (système d'économie mixte) ou privé (SA). La géothermie ne fait pas partie des différentes filières dans lesquelles nous travaillons (éolien, biomasse, micro-hydraulique).

III. Le FIDEME

Ce fonds, qui a déjà investi près de vingt millions d'euros, réunit à la fois les fonds publics de l'ADEME et les fonds d'un certain nombre d'établissements financiers. Il sert à constituer des tours de table. Aujourd'hui, un projet de production d'énergie renouvelable qui bénéficie d'une garantie de tarif de rachat n'a aucun mal à se financer auprès d'une banque. Mais il faut malgré tout réunir 20 % de fonds propres pour obtenir un financement bancaire. Le FIDEME contribue à compléter cet apport en quasi-fonds propres. Il dispose d'un budget total de 45 millions d'euros.

IV. Les PPP ou contrats de partenariat, nouvel outil de financement de l'environnement

La formule du contrat de partenariat (PPP) a été mise en place par une ordonnance de 2004. Elle institue un nouveau mode de financement pour un certain nombre de projets. C'est un contrat global et de longue durée, qui couvre l'intégralité de la mise en place d'un projet d'équipement public.

1. Principes et mode de fonctionnement du contrat de partenariat

Il est défini par trois principes.

- L'objectif du partenariat est de nouer des relations entre les différents acteurs publics et privés autour de l'opération, au service de projets d'intérêt général et en vue de réaliser un équipement public.
- Il s'agit d'un contrat global, qui porte sur la conception, l'ingénierie du financement, la réalisation, la maintenance et éventuellement l'exploitation.
- Le contrat définit le partage des risques, répartis entre les différents acteurs.

L'acteur public, pilote de l'opération, définit le projet, achète et évalue le service rendu. L'opérateur conçoit et réalise le service et pré-finance l'opération. Le financier contribue à l'ingénierie du financement du projet et s'accorde avec l'acteur public sur la répartition des risques. Pour le client public, cela implique de changer de culture : la collectivité publique ne fait plus mais « fait faire », elle commande un service et non un ouvrage, elle fixe des obligations de résultat et non de moyens. Les entreprises doivent quant à elles raisonner sur le long terme. Les financiers doivent apprécier et répartir le risque.

2. Les équipements publics couverts par le partenariat

Nous investissons actuellement dans différents types d'équipements publics : de grandes infrastructures de transport, de l'immobilier public (avec l'objectif de respecter les délais et les coûts de réalisation, d'optimiser l'exploitation de l'équipement), et enfin des équipements qui ont une dimension commerciale, mais aux recettes insuffisantes pour assurer son financement (culture, loisirs, environnement). Les premiers équipements réalisés en PPP sont des établissements hospitaliers (en partie ou en totalité) et des centres de détention pénitentiaire.

Nous envisageons également des incinérateurs et pourquoi pas de la géothermie. Les opérations géothermiques ne sont pas incompatibles avec les caractéristiques du PPP.

V. L'investissement carbone au service de la lutte contre l'effet de serre

1. L'émergence de la « finance carbone »

Dans les politiques environnementales classiques, soit on fixait des normes de rejet, soit on taxait les dégradations à l'environnement et les émissions polluantes.

Dans le cadre du protocole de Kyoto, un nouveau dispositif a été mis en place par une directive européenne. Cela correspond à une nouvelle approche de marché, dans laquelle on considère qu'une action de préservation de l'environnement peut avoir une valeur économique et marchande. Ce dispositif instaure un nouveau mode de financement avec les certificats blancs ou les permis d'émission. Enfin, il permet de faire réaliser l'économie d'énergie ou la réduction de gaz à effet de serre par les acteurs les mieux placés, là où elle est la plus facile et économique à réaliser.

2. La Caisse des Dépôts, dépositaire des quotas

Les quotas n'ont pas de réalité « papier ». Ils sont inscrits électroniquement dans un registre national et sont attribués par les pouvoirs publics. La CDC a élaboré et gère, par décret, ce registre (SERINGAS), système adopté par sept autres Etats-membres de l'Union européenne.

3. Le fonctionnement de l'investissement carbone

Prenons deux acteurs économiques, A et B, à l'origine d'émissions de gaz à effet de serre. A partir des émissions constatées pendant une année donnée, les pouvoirs publics fixent un objectif chiffré d'émissions pour l'année suivante, qui se traduit par des quotas attribués à chacun des acteurs. A la fin de l'année, si l'acteur a dépassé l'objectif fixé, il paye une pénalité de quarante euros par tonne pendant la première période. Elle s'élèvera à cent euros par tonne en deuxième période. Le quota n'est pas un droit à polluer, mais une permission d'émettre, une contrainte.

Par ailleurs, les quotas non utilisés peuvent être échangés et vendus sur le marché. L'acteur B réalise les investissements qui lui permettent de réduire ses émissions. Une part de ses quotas ne correspondent donc plus à des émissions. L'acteur A ne peut pas investir dans l'immédiat et n'atteint pas les objectifs fixés. Il peut donc acheter le surplus de quotas de B.

4. La Caisse des Dépôts, investisseur carbone

La CDC, avec l'accord des pouvoirs publics, a décidé de développer cet outil pour financer des projets. Avec une dizaine d'investisseurs français et internationaux, nous avons réuni une centaine de millions d'euros dans un Fonds carbone européen pour acheter des quotas, fournir de la liquidité à ce marché et créer une réserve.

Nous achetons ces quotas en Europe auprès d'acteurs « obligés », mais le protocole de Kyoto permet aussi d'acheter des crédits d'émission générés par des projets d'énergie renouvelable dans les pays du sud ou de l'est de l'Europe.

Ces titres carbone achetés dans les trois prochaines années doivent être revendus à partir de 2008-2009, quand les objectifs fixés seront plus importants. Cet outil vise à rendre visible ces instruments financiers, à les mettre en œuvre à l'échelle européenne et à assurer leur utilité économique.

5. Les installations concernées par la directive quotas

La directive quotas vise les installations industrielles de plus de 20 MW, avec qui nous n'avons pas jusqu'ici l'habitude de travailler. Les collectivités locales, en revanche, nous semblent directement concernées par les enjeux de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. Les émissions de gaz à effet de serre en France ont en effet augmenté depuis 1990 de 21% dans le secteur des transports et de 17% dans celui du bâtiment.

12 000 installations en Europe sont concernées par la directive quotas. Il y en a 1 126 en France, essentiellement des industriels (65 %). Du fait de notre parc d'électricité nucléaire, nous avons en effet relativement peu d'installations énergétiques dans le plan d'allocation de quotas (25 %), par rapport aux autres Etats européens. Les installations restantes (10 %) sont des réseaux de chaleur et des bâtiments publics (hôpitaux, universités...). Peut-on utiliser la valeur économique de ces quotas pour mettre en place des projets sur ces équipements ? Nous avons déjà monté un partenariat avec la banquier Dexia et l'exploitant Veolia, ce qui n'exclut pas d'autres partenariats éventuels avec d'autres banquiers et exploitants.

6. Créer un effet de levier « carbone » pour les collectivités

Concrètement, l'exploitant, et non le maître d'ouvrage, est détenteur des quotas. A partir de son diagnostic sur les émissions de CO₂, il propose une solution technique et des investissements sur les installations et calcule les réductions d'émissions engendrées par ces investissements. La CDC, par le biais du Fonds, achète les quotas d'émission et en rétrocède la valeur financière, non pas à l'exploitant, mais à la collectivité locale, via un financement « bonifié » par la valeur économique des quotas.

7. Et la géothermie ?

Nous travaillons actuellement sur un certain nombre de réseaux de chaleur, dans le but d'utiliser ce nouvel instrument financier au profit d'investissements dans les réductions d'émissions de gaz à effet de serre.

Aujourd'hui, la géothermie n'est pas éligible à ce type de dispositif, puisqu'elle n'émet pas de gaz à effet de serre. La question se poserait toutefois dans le cas où une installation existante émettrice serait remplacée par une opération géothermique. Elle n'a pas été étudiée jusqu'à présent.

Questions

De la salle

Je crois qu'il ne faut pas trop se faire d'illusions sur la portée et la faisabilité des contrats de partenariat. Le PPP au sens de l'ordonnance pose plusieurs problèmes. Les établissements financiers, pour lesquels les PPP s'assimilent à des financements de projets, s'intéressent à des projets de plus de cent millions d'euros, mais pas à des projets de moins de vingt millions d'euros.

Par ailleurs, il y a de multiples restrictions administratives pour arriver à signer ce type de contrat. Il faut justifier de l'urgence, de la complexité... ce qui est très difficile dans le cadre de nos opérations de géothermie.

Je ne pense pas que les contrats de partenariat soient la bonne solution, mais il en existe beaucoup d'autres pour financer nos opérations : les concessions d'affermage, avec les SEM (forme de contrat de partenariat, régulé par d'autres dispositions législatives) ou des sociétés privées. Nous obtiendrons non seulement le même résultat, mais des conditions sans doute plus intéressantes de cette manière.

De la salle

Je pense que le FIDEME est un outil très adapté à de grosses opérations. C'est un dispositif à deux effets de levier. L'ADEME, qui apporte des fonds publics à hauteur d'un tiers, n'est pas rémunéré et se trouve en première ligne de risque. Dans un plan de financement classique, il y a 20 % de fonds propres, 20 % de FIDEME en quasi-fonds propres et 60 % d'ADEME.

Le FOGIME, évoqué ce matin, peut être adapté à des dossiers beaucoup plus modestes. Il vise les PME. Il permet d'étendre une garantie jusqu'à 70 % pour des opérations de maîtrise de l'énergie.

Wilfrid Aoustin

J'espère pouvoir lever une certaine perplexité sur les contrats de partenariat ou les certificats d'économie d'énergie. A ce jour, 58 opérations fonctionnent en contrat de partenariat, mais pas dans le domaine des énergies renouvelables.

Alain Boisdet

Qui discute avec Bruxelles au nom des énergies renouvelables françaises ?

Virginie Schwarz

Pour tout ce qui relève de la mise en œuvre de la directive quotas, il y a des arbitrages interministériels, portés ensuite au niveau européen par le Ministère de l'écologie.

Alain BOISDET

Serait-il envisageable de mettre en place un organisme représentatif ? Que le syndicat des énergies renouvelables, par exemple, soit associé au groupe de travail censé faire des propositions au Ministère de l'Ecologie ?

Virginie SCHWARZ

Honnêtement, je ne sais pas comment le Ministère a organisé les discussions avec les industriels sur la première phase de la directive quotas. Je ne sais pas non plus comment il prévoit d'organiser le travail pour la deuxième phase de discussions, qui n'a même pas encore démarré au niveau interministériel.

De la salle

Avant de lancer les certificats blancs, y aura-t-il une phase expérimentale de validation ou directement une diffusion générale ?

Virginie SCHWARZ

Le dispositif devrait rentrer en application à partir du 1^{er} janvier 2006, si tout se passe bien. Mais la première période de trois ans est plus ou moins considérée comme une phase expérimentale, d'où des objectifs assez peu élevés. Pour anticiper sur cette première phase, l'ADEME lancera à partir du 18 juin des expérimentations dans deux régions, avec l'un des acteurs obligés, pour regarder concrètement comment le dispositif pourra s'appliquer, de la délivrance des certificats au déploiement commercial.