terra nova
LE THINK TANK PROGRESSISTE

Pour un nouveau pacte de financement de nos infrastructures stratégiques

Une nouvelle approche public-privé pour financer la transition écologique

Synthèse

Marc Beaulier,
Co-Président du Cercle Colbert
Laurent Naves,
Vice -Président sénior de Suez
Thierry Pech,
Directeur général de Terra Nova

Cette note a été rédigée par le Cercle Colbert et Terra Nova avec le soutien de Suez

25 novembre 2026

Transformer nos infrastructures est indispensable pour préparer notre pays à affronter les conséquences du changement climatique, réduire drastiquement nos émissions de gaz à effet de serre et atteindre ainsi les objectifs fixés par la Stratégie nationale bas-carbone. Mais le besoin est double : il s'agit non seulement de renforcer leur résilience face aux évolutions du climat, mais aussi d'entretenir, de renouveler et de moderniser ces réseaux essentiels à la vie de nos territoires (eau, énergie, transports), afin de garantir leur qualité, leur fiabilité et leur performance dans la durée.

Ces transformations supposent des investissements financiers considérables, à engager dans des délais relativement courts, et nécessitent également des réponses logistiques, des compétences nouvelles, de la formation à de nouveaux métiers. Dans un contexte de fortes tensions sur les finances publiques, les acteurs publics ne pourront en supporter seuls le coût.

Au-delà de la question du financement, se posent également celles de la priorisation des investissements et de leur interdépendance. L'enjeu n'est pas seulement de mobiliser davantage de moyens, mais de mieux identifier les besoins, de hiérarchiser les investissements et de les inscrire dans une programmation cohérente de long terme. L'évaluation suppose de croiser plusieurs éléments : les aléas climatiques anticipés selon différents scénarios de réchauffement, un inventaire des infrastructures et des enjeux présents sur le territoire, ainsi qu'une analyse de leur vulnérabilité face à ces aléas. Ce diagnostic doit permettre de définir des priorités

d'investissement, d'estimer les coûts et d'organiser leur réalisation dans la durée, à travers un cadre de programmation partagé entre les différents acteurs concernés[1].

La réponse ne peut donc pas consister dans une politique uniforme ni reposer sur les seuls acteurs publics. Elle suppose une coopération renforcée entre l'État, les collectivités territoriales, les gestionnaires d'infrastructures et les acteurs privés, afin de construire une vision partagée des priorités et de mobiliser les financements nécessaires. Les élus locaux, en première ligne face aux conséquences du changement climatique, doivent pouvoir s'appuyer sur une expertise technique, des outils de planification et une visibilité financière suffisante pour engager des investissements dont les bénéfices se mesureront souvent dans de nombreuses années.

L'indispensable mobilisation des financements privés soulève toutefois une difficulté particulière : les investissements génèrent des bénéfices économiques et/ou sociaux importants, sans nécessairement produire des revenus financiers directement mobilisables pour rémunérer les investisseurs. Prévenir les dommages liés aux événements climatiques, garantir la continuité des services essentiels ou éviter des dépenses futures représentent une valeur pour la collectivité, mais cette valeur n'est pas toujours monétisable pour les acteurs qui financent les infrastructures. Ce décalage justifie de développer de nouveaux mécanismes de financement et de partage des risques entre acteurs publics et privés.

L'objectif de cette note est donc de proposer des dispositifs permettant de passer d'une logique de gestion de crise à une véritable politique d'anticipation, fondée sur une programmation territoriale globale des investissements, une meilleure coordination des acteurs et une mobilisation des financements publics et privés. Pour cela, plusieurs obstacles doivent être surmontés.

- Le premier est le **décalage temporel** entre les investissements à faire (coût immédiat) et les bénéfices attendus qui ne sont visibles qu'à plus long terme ;

[1] Terra Nova, Adapter la France à + 4°C, Marine Braud

- Le deuxième est l'absence de mesure ou tout au moins **la difficulté à mesurer** les gains économiques des nuisances évitées ;

- Le troisième est **la légitimité des choix** et donc **la responsabilité de la décision :** la fragmentation de la gouvernance complique trop souvent l'action publique et celle-ci se heurte en outre à des difficultés d'acceptabilité dans les territoires concernés et impactés ;

- Le quatrième est **la question du « qui paie ? »** : les ménages et usagers semblent avoir atteint leurs limites (écotaxe, taxe carbone), l'État central manque de marges de manœuvre en termes budgétaires, les collectivités assurent déjà environ 60 % de l'investissement public et l'Europe agit surtout par la réglementation (pollueur-payeur) ;

- Enfin, **les données locales et les moyens d'ingénierie** pour orienter et coordonner l'action sont parfois insuffisants.

Pour pallier ces difficultés, cette note formule plusieurs recommandations :

1. Évaluer et anticiper les besoins pour assurer la continuité des infrastructures

    - Construire une **programmation pluriannuelle des investissements dans les infrastructures stratégiques** (eau, énergie, transports), afin de hiérarchiser les projets au regard de leur contribution à la décarbonation, à l'adaptation au changement climatique, à la continuité des services essentiels et à la cohésion territoriale, en intégrant les interdépendances entre réseaux.

    - Mettre en place **une programmation pluriannuelle de l'eau** à horizon 10-15 ans, afin de prioriser les projets et de tracer une trajectoire nationale concertée avec les acteurs locaux. Celle-ci intégrerait les besoins de renouvellement des infrastructures et d'adaptation au changement climatique, des objectifs mesurables ainsi que les besoins de financement associés, et serait régulièrement actualisée au regard des projections climatiques.

2. Diversifier et mobiliser les financements nécessaires à leur réalisation

    - **Pérenniser et développer les partenariats entre acteurs publics et privés** (concessions, PPP, garanties), en préservant la capacité de pilotage de la puissance publique et une tarification socialement soutenable.

    - **Orienter davantage l'épargne des Français vers les infrastructures de long terme,** en étudiant, à l'échelle nationale ou européenne, un mécanisme public de garantie partielle et conditionnelle de liquidité, notamment adossé aux banques publiques de développement. L'objectif serait de mieux répartir le risque entre investisseurs, assureurs et puissance publique, sans faire porter à cette dernière l'intégralité du risque.

    - Renforcer **la mobilisation du circuit bancaire**, en pérennisant les garanties publiques et les mécanismes de bonification des taux et en étendant à l'eau des dispositifs tels que l'intracting de la Banque des Territoires, permettant de financer les investissements à partir des économies d'exploitation générées

3. Mieux objectiver la valeur créée par les investissements

    - Faire évoluer **les critères d'évaluation des investissements** pour mieux intégrer les coûts évités à long terme, la résilience apportée aux territoires et la valeur des services environnementaux rendus.

4. Simplifier le cadre de réalisation des projets

    - **Simplifier les procédures de commande publique** pour certains projets d'infrastructures stratégiques, notamment lorsqu'ils répondent à des enjeux industriels ou territoriaux spécifiques, afin de réduire les délais de réalisation et de donner davantage de capacité d'initiative aux territoires.

L'ensemble de ces propositions devraient être déclinées, pas forcément de la même manière, dans chaque territoire, à l'initiative des élus locaux et de leurs équipes.

La transformation de nos grandes infrastructures constitue l'une des conditions essentielles de la transition écologique et de l'adaptation au changement climatique. Les réseaux d'eau, de transport et d'énergie déterminent directement la capacité des ménages à se déplacer, à se chauffer et à accéder à des services essentiels. Ils conditionnent la continuité de l'activité économique, l'attractivité des territoires et leur résilience face aux événements climatiques extrêmes.

Les besoins d'investissement sont considérables. Sur la base notamment des travaux d'I4CE, Terra Nova a estimé à plus de 20 Md€ par an, d'ici à 2030, les investissements supplémentaires nécessaires pour décarboner les infrastructures de transport, d'énergie, d'eau, d'assainissement et de traitement des déchets[2]. Et ces estimations ne rendent que très partiellement compte des investissements nécessaires pour adapter les infrastructures existantes à la multiplication des sécheresses, des canicules, des inondations et des incendies. La Fédération nationale des travaux publics évalue à environ 4,5 Md€ par an, entre 2021 et 2050, les investissements additionnels nécessaires pour adapter les infrastructures françaises au changement climatique[3]. I4CE estime pour sa part à 2,3 Md€ par an le coût des premières mesures d'adaptation dites « sans regret », qui devraient être engagées immédiatement[4].

La question n'est donc plus seulement de savoir s'il faut investir, mais où il faut le faire en priorité, selon quelle programmation, sous quelles hypothèses d'évolution du climat et des événements extrêmes induits, avec quels financements et selon quelle répartition entre les ménages, les usagers, les collectivités territoriales, l'État, l'Union européenne et les acteurs privés. Les travaux présentés ici conduisent à défendre une approche reposant sur trois principes : investir davantage, investir de manière plus cohérente et investir collectivement à l'échelle des territoires.

[2] Investir dans la transition écologique : quel financement des infrastructures ? | Terra Nova
[3] Les infrastructures : au cœur des politiques d'adaptation au changement climatique - Fédération Nationale des Travaux Publics (FNTP)
[4] Panorama des financements climat, Édition 2025 - I4CE

1. L'état des besoins

Pour comparer ces besoins, le taux de renouvellement des réseaux peut servir d'indicateur. Il s'agit de la part du réseau renouvelée chaque année. Il montre que tous les réseaux ne sont pas entretenus au même rythme. Selon les données les plus récentes de l'Observatoire Sispea, le taux de renouvellement des réseaux d'eau potable s'établit à 0,61 %, ce qui supposerait plus de 160 ans pour les remplacer entièrement. Dans le ferroviaire, 1 198 km équivalents de voies ont fait l'objet d'opérations de renouvellement en 2024[5], rapportés aux 48 335 km de voies exploitées, soit un ratio indicatif de 2,48 %. Attention, ces écarts doivent toutefois être interprétés avec prudence car les méthodes de calcul et les durées de vie des infrastructures diffèrent selon les secteurs.

1.1 Les infrastructures de transport : investir pour soutenir la décarbonation

Les transports constituent le premier secteur émetteur de gaz à effet de serre en France. En 2024, Ils représentaient 34 % des émissions françaises avec 124,9 millions de téqCO_2[6] et demeurent le seul grand secteur dont les émissions n'ont pas diminué depuis 1990. La transformation des infrastructures de mobilité est donc indispensable à l'atteinte des objectifs climatiques, mais elle répond également à un enjeu social et territorial majeur : permettre à chacun de se déplacer, y compris dans les territoires ruraux et périurbains où les alternatives à la voiture individuelle restent parfois limitées, sinon inexistantes[7]. L'objectif n'est pas seulement de financer davantage d'infrastructures, mais de concentrer l'effort là où l'absence d'alternative à la voiture pèse le plus sur le pouvoir d'achat et l'accès à l'emploi : périphéries, villes moyennes et territoires peu denses.

Services express régionaux métropolitains (SERM)

Le développement des SERM constitue un levier important. Ces projets doivent être conçus comme de véritables systèmes de mobilité territoriaux et ne se limitent pas au seul transport ferroviaire. Ils peuvent combiner trains, cars express, voies réservées au covoiturage et au transport collectif, transports urbains, pistes cyclables et pôles d'échanges multimodaux. Ces

[5] source bilan-ferroviaire-complet-2024.pdf
[6] Émissions de gaz à effet de serre du transport | Chiffres clés des transports - Édition 2026
[7] Voir les résultats de l'atelier citoyen réalisé par Terra Nova en 2026

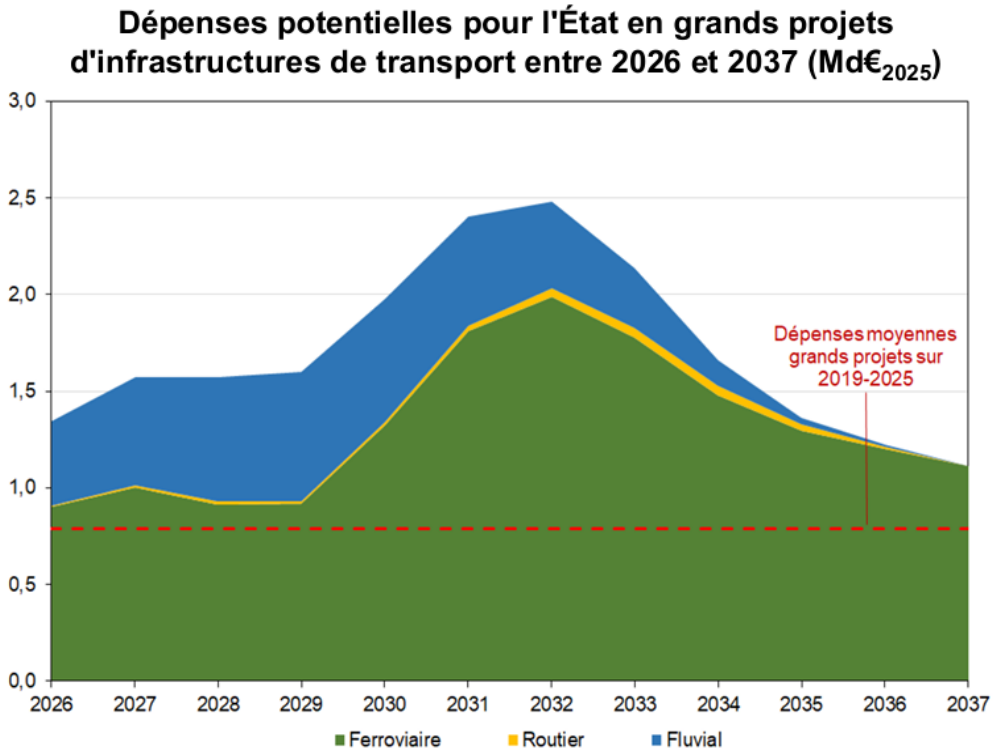
derniers sont conçus comme des lieux où l'on peut laisser son vélo ou sa voiture en toute sécurité et pour un coût modique afin de monter dans un car ou un train pour se rendre dans le cœur des agglomérations. Lors d'un atelier citoyen conduit par Terra Nova dans le cadre de son « Programme D », les 30 participants réunis pour l'occasion ont conclu au terme de leur délibération et de leurs échanges avec une dizaine d'experts qu'un objectif digne d'être poursuivi serait que plus aucun Français ne se trouve à plus de 10 ou 15 minutes à vélo ou en voiture d'un de ces pôles d'intermodalité[8]. En 2023, le Conseil d'orientation des infrastructures (COI)avait recensé 15 projets de SERM. Le gouvernement en a finalement labellisé 26, destinés à élargir l'offre de transport dans un rayon de 50 à 100 kilomètres autour des principales villes françaises. La loi du 27 décembre 2023 relative aux SERM vise « la mise en place d'au moins dix services express régionaux métropolitains dans un délai de dix ans à compter de sa promulgation », soit d'ici le 28 décembre 2033. Plusieurs dossiers (Montpellier, Rouen, Tours, Toulouse…) ont déjà été déposés auprès de l'État. Dans un rapport de janvier 2023 consacré aux investissements nécessaires en matière de transport[9], le COI présente une estimation globale du coût des projets SERM compris entre 15 et 20 Md€.

Les infrastructures routières

Les infrastructures routières doivent, elles aussi, être réaménagées. Le réseau routier non concédé a, comme le réseau ferroviaire, de gros besoins de régénération, la fameuse « dette grise »[10]. La décarbonation des mobilités passera par le développement d'un réseau de bornes de recharge électrique, notamment sur les axes de longue distance mais également dans des territoires ruraux. L'électrification des poids lourds pourrait par ailleurs requérir d'autres solutions que la batterie embarquée, par exemple une alimentation par une chaussée permettant la recharge par induction comme l'a testé le groupe Vinci[11]. La décarbonation suppose également d'adapter les réseaux à de nouveaux usages, en développant les voies réservées aux transports collectifs et au covoiturage sur les grands axes routiers des aires urbaines, en améliorant leur intégration environnementale et en

[8] Le-rapport-final-de-lAtelier-citoyen-n1-Comment-reduire-la-facture-des-mobilites-du-quotidien.pdf
[9] COI : rapport de synthèse : Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition
[10] Voir les conclusions d'Ambition France Transports, qui ont mis cet enjeu au premier plan, comme pour le réseau ferroviaire
[11] « Charge as you drive » : une première mondiale sur le réseau VINCI Autoroutes pour la route électrique

utilisant, lorsque cela est pertinent, les délaissés fonciers des emprises routières (notamment des autoroutes) ou les parkings comme supports de production d'énergie photovoltaïque. Pour les seules infrastructures de recharge électrique, I4CE estimait dans son Panorama 2023 les besoins d'investissement à 2,2 Md€ par an en moyenne entre 2024 et 2030[12].



Source : DG Trésor, d'après COI (2026), « Grands projets : le temps des choix ».

Il est important de prendre en compte l'augmentation du nombre de véhicules électriques, qui devrait mécaniquement entraîner une baisse des recettes issues de la taxation sur les carburants : à fiscalité inchangée, la DG Trésor estimait en 2024 qu'une trajectoire compatible avec les objectifs climatiques diminuerait les recettes d'accise sur les produits pétroliers de 10 Md€ en 2030 (–30 %) et de 31 Md€ en 2050 (–99 %) par rapport à 2019.

Les transports ferroviaires

Les besoins concernent d'abord la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire sur les axes les plus fréquentés. Il faut préserver la qualité du réseau existant, rénover les gares,

[12] I4CE, *Panorama des financements climat – édition 2024*

améliorer la régularité des trains, assurer la pérennité des petites lignes lorsqu'elles jouent un rôle structurant dans les mobilités du quotidien et envisager leur remplacement par d'autres solutions (cars, covoiturage…) quand elles sont trop peu fréquentées. En mai 2026, le Gouvernement a ainsi annoncé un plan massif de rénovation et de modernisation des lignes ferroviaires existantes. Les investissements annuels devraient passer de 3 à 4,5 Md€ dès 2028, soit une augmentation de 50 %. Cela représentera 9 Md€ supplémentaires investis dans le réseau sur la période 2028-2033.[13] La mission d'information de la Commission des finances précitée avait quant à elle estimé le **« mur de dépenses »** qui attendait les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) d'ici 2030 à environ 100 Mds€.

1.2 Les infrastructures énergétiques : sécuriser l'électrification des usages

Les crises énergétiques récentes, celle qui a immédiatement succédé au déclenchement de la guerre en Ukraine comme celle liée au blocage du détroit d'Ormuz, ont rappelé que nos politiques énergétiques sont engagées dans une transition qui poursuit plusieurs objectifs simultanés : réduire les émissions de gaz à effet de serre en se détournant des énergies fossiles, renforcer notre souveraineté énergétique en réduisant notre dépendance aux importations d'hydrocarbures, protéger le pouvoir d'achat des ménages des crises de prix, préserver la compétitivité de l'industrie et garantir notre sécurité d'approvisionnement.

Nous mettons de côté ici la question des outils de production d'énergie (nucléaire, énergies renouvelables, etc.) qui nécessiterait de plus amples développements pour nous concentrer sur les infrastructures de transport/distribution de l'énergie. La transition énergétique nécessite en effet d'investir dans les infrastructures qui permettent de transporter, distribuer, stocker et gérer l'énergie, et ce dans le temps même où l'électrification des usages doit et va se développer. Dans ce contexte, les réseaux électriques deviennent, plus encore qu'hier, des infrastructures critiques. Les besoins de financement pour faire face à ces enjeux sont bien identifiés. L'ensemble des investissements annoncés par RTE et Enedis totalise 200 Md€ dans les 10 ans qui viennent[14]. Le financement sera assuré par les tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution (TURPE) et se répercutera progressivement sur la facture des consommateurs, particuliers, collectivités et entreprises.

[13] Ferroviaire : l'État investit pour mieux relier les territoires | info.gouv.fr

[14] 375_-_Discours_de_Roland_Lescure_lors_de_la_conference_de_presse_de_presentation_de_la_troisieme_programmation_pluriannuelle_de_lenergie_vendredi_13_fevrier_2026docx (1).pdf

Les gestionnaires de réseaux vont devoir investir massivement, mais le TURPE garantit des recettes régulées, relativement prévisibles, qui leur permettent de s'endetter pour financer des investissements de très long terme. Selon les projections de la Commission de régulation de l'énergie, le TURPE pourrait augmenter d'environ un point de plus que l'inflation chaque année jusqu'en 2040 pour les ménages[15].

Les collectivités disposent d'un rôle important dans cette transformation. Elles interviennent dans la planification territoriale, l'identification des zones d'implantation, la gestion du foncier, le développement des réseaux de chaleur, la rénovation énergétique des bâtiments publics et l'acceptabilité des projets. Les communes et intercommunalités doivent pouvoir disposer d'informations précises sur leurs besoins futurs en énergie, leurs capacités éventuelles de production et les contraintes des réseaux, comme y invitent et y contribuent les travaux du Shift Project dans le cadre de Territoires au futur.

1.3 Les infrastructures d'eau : préserver la ressource et assurer la continuité du service

Les infrastructures d'eau et d'assainissement sont de leur côté confrontées à une double exigence. Elles doivent à la fois être modernisées pour garantir l'accès à une eau de qualité mais aussi adaptées aux évolutions du climat. Les besoins concernent le renouvellement des canalisations, la détection et la réduction des fuites, la modernisation des installations de potabilisation et des stations d'épuration, la gestion des eaux pluviales, la réutilisation des eaux usées traitées et la protection contre les inondations, tout cela dans un contexte de stress hydrique croissant. Près d'un litre sur cinq est perdu dans les réseaux ![16] La transformation des infrastructures doit également favoriser une gestion plus sobre de la ressource, en tenant compte des besoins des ménages, de l'agriculture, de l'industrie et des écosystèmes.

À l'échelle territoriale, la politique de l'eau ne peut être réduite à la gestion technique d'un réseau. Elle doit intégrer l'urbanisme, la préservation des sols, la renaturation et le respect de la biodiversité, la prévention des inondations et donc l'aménagement du territoire plus globalement. De nombreux outils de programmation répondent à ces besoins mais se

[15] Consultation publique du 18 septembre 2025 relative au schéma décennal de développement du réseau de RTE élaboré en 2025

[16] En 2019, le taux de fuite moyen en France s'élevait à 19.7 %

superposent et perdent en efficacité : Projet de Territoire pour la Gestion de l'Eau, Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux, schéma de gestion des plans de captage... Par ailleurs, les élus locaux seront de plus en plus confrontés à des arbitrages entre des besoins concurrents et l'organisation des différents usages. Ces arbitrages ne peuvent être réalisés sans données solides, sans dialogue avec les acteurs économiques et les habitants (développement de procédures de concertation), et sans vision prospective de l'évolution de la ressource.

Au-delà de la gestion de l'eau pour la vie quotidienne, l'eau est d'une manière générale indispensable au fonctionnement de l'économie, qu'il s'agisse de l'agriculture, de l'industrie ou de l'énergie. Les besoins souverains inhérents à la réindustrialisation ainsi que le développement de l'intelligence artificielle exigent des quantités d'eau qui vont aller croissantes. De nouveaux projets, industriels en particulier, de grande ampleur, devraient voir le jour dans les années à venir. Dans ce contexte, des solutions comme les usines de dessalement pourront apparaître comme des solutions adaptées, en fonction des situations locales et des besoins hydriques (voir position de l'IGEED)[17].

Le constat complet, l'importance des besoins et la place centrale de l'eau dans la vie quotidienne doivent amener à revoir les modes de financement des infrastructures et de l'exploitation, en réinterrogeant le prix de l'eau et plus globalement la part des différents acteurs dans ce financement.

2. Les freins

2.1 Des freins financiers qui conduisent à différer les investissements

Les investissements dans les infrastructures sont particulièrement difficiles à consentir parce qu'ils nécessitent des dépenses immédiates pour des bénéfices qui ne se feront sentir souvent qu'à long terme. Le renouvellement d'un réseau d'eau, le renforcement d'une digue ou l'adaptation d'une voie ferrée représentent des coûts visibles mais des bénéfices différés, parfois insensibles, voire simplement des évitements de dépenses futures. Les interruptions

[17] Inspection générale de l'environnement et du développement durable : https://igedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0013970/015883-01_rapport_publi%C3%A9.pdf;jsessionid=98C1A487F4F15A4349A65E234BD4E571

de service, les pertes économiques ou les dommages futurs qu'ils permettent d'éviter sont plus difficiles à mesurer et à valoriser dans les décisions budgétaires. Surtout quand, comme c'est le cas en France, la comptabilité nationale ne permet pas d'introduire des logiques d'amortissement contrairement à ce qui est régulièrement pratiqué dans la comptabilité des entreprises privées.

Le changement climatique n'est plus un risque lointain et l'adaptation constitue désormais une contrainte immédiate pour les infrastructures, les collectivités et le monde économique. Les épisodes caniculaires, les sécheresses, les inondations et les incendies que nous avons connus ces derniers mois en témoignent : leurs conséquences sont déjà visibles, tant sur le fonctionnement des réseaux que sur les finances publiques et privées. Néanmoins, à ces dommages immédiats s'ajoutent des effets plus progressifs, étalés dans le temps, comme par exemple le retrait-gonflement des argiles, qui fragilise les bâtiments publics, les maisons individuelles et les infrastructures. Face à cette multiplication des aléas, les collectivités et les entreprises commencent à intégrer ces risques dans leurs décisions d'investissement et leurs modèles financiers pour limiter les ruptures de service et les dépenses de réparation croissantes. Toutefois, les bénéfices liés aux dommages évités, à la continuité du service ou à la préservation de l'attractivité territoriale restent parfois invisibles.

2.2 Comment financer ?

Les écueils de l'écotaxe en 2013 et la crise provoquée par la hausse de la taxe carbone en 2018 ont souligné les limites d'un financement de la transition par les consommateurs. On peut considérer que la lutte contre le changement climatique est une juste cause et ne pas s'estimer comptable de son coût.

Dans un contexte où les besoins de financement vont fortement augmenter, mais où les budgets publics sont sous tension notamment avec la hausse des taux souverains, la hausse de la contribution des ménages et des usagers ne pourra constituer l'unique réponse. Il importe donc de mobiliser l'ensemble des leviers disponibles, en associant financements publics, contributions des entreprises et participation des usagers, selon les secteurs et les capacités contributives de chacun.

Mais, s'il est difficile d'augmenter substantiellement la contribution des ménages ou des usagers dans les années qui viennent, au moins serions-nous bien inspirés de ne pas la

réduire par des politiques inconsidérées de gratuité. Comme l'a montré Jean Coldefy pour les transports, la part des coûts de transports collectifs couverte par l'usager (prix du ticket, abonnements, etc.) est aujourd'hui en moyenne de 25 % en France contre 50 % en Allemagne. La gratuité de l'offre du transport (ou celle de l'eau, ou celle de la cantine…) à celles et ceux qui ont tout à fait les moyens de le payer ne semble pas être la bonne réponse au regard des montants agrégés des investissements qui sont devant nous.

Que peut l'État de son côté ? La nécessaire amélioration de l'équilibre (sinon la contraction) des finances publiques dans les années à venir lui laissera peu de marges pour porter seul les investissements nécessaires. Le plan d'électrification des usages présenté en avril 2026 en témoigne : il double le soutien à l'électrification, de 5,5 à 10 Md€ par an d'ici 2030, mais « sans argent nouveau », par redéploiement des certificats d'économies d'énergie (CEE) et de crédits existants. Le niveau des prélèvements obligatoires étant déjà élevé dans notre pays, il est difficile d'imaginer les augmenter encore pour financer la transition. En outre, l'Etat supporte encore aujourd'hui l'impact budgétaire de ses interventions passées pour faire face aux crises, comme le bouclier tarifaire énergétique. Autant de moyens qu'il n'a pas mis dans les politiques d'atténuation ou d'adaptation. Ainsi, les mesures exceptionnelles prises pour amortir la hausse des prix de l'énergie ont représenté près de 72 Md€ de coût brut sur la période 2021-2024, selon la Cour des comptes[18]. Ces dépenses ont permis de protéger les ménages et les entreprises, mais elles ont aussi mobilisé des ressources publiques considérables qui auraient pu contribuer au financement des infrastructures.

Quant aux collectivités territoriales, elles assurent déjà environ 60 % de l'investissement public en France.[19] Et il va être compliqué de leur en demander davantage. La tension dans les relations financières entre l'État et les collectivités locales n'est pas nouvelle, puisque la crise financière de 2008 avait déjà donné lieu à une réduction brutale des dotations versées aux collectivités, mais elle semble aujourd'hui avoir atteint son paroxysme. Les collectivités mettent en avant le décalage croissant entre l'accroissement des responsabilités qui leur sont confiées et le manque de moyens financiers pour y parvenir[20].

[18] Cour des Comptes – Mars 2024 : Les mesures exceptionnelles de lutte contre la hausse des prix de l'énergie : Rapport public thématique Les mesures exceptionnelles de lutte contre la hausse des prix de l'énergie, synthèse

[19] L'investissement des collectivités territoriales - igf - IGF Inter

[20] Relations financières entre l'Etat et les collectivités locales : 4 chantiers à [r]ouvrir pour sortir de l'impasse | Terra Nova

L'Union européenne pourrait constituer un levier de financement, mais ses marges de manœuvre budgétaires restent limitées. Le remboursement de l'emprunt commun contracté dans le cadre de NextGenerationEU, les négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel 2028-2034 et les débats croissants sur la contribution des États membres au budget européen rendent difficile l'émergence de nouvelles capacités d'investissement à l'échelle communautaire. Dès lors, en dehors de la politique agricole commune, l'Union européenne devrait continuer à agir principalement par le levier réglementaire, plutôt que par un financement direct massif des infrastructures.

Ce levier réglementaire peut toutefois devenir un levier de financement lorsqu'il met en œuvre le principe du pollueur-payeur. La directive révisée sur les eaux résiduaires urbaines (DERU 2) prévoit la mise en place, au plus tard le 31 décembre 2028, d'un dispositif de responsabilité élargie des producteurs (REP) imposant aux producteurs de médicaments et de cosmétiques de financer au moins 80 % des coûts d'investissement et d'exploitation liés au traitement quaternaire des eaux usées et à la surveillance des micropolluants. Le financement assuré par cette REP serait de l'ordre de 4 Md€ en France[21]. En France, la redevance sur les rejets de PFAS dans l'eau, applicable depuis le 1er septembre 2026, constitue également une avancée dans la mise en œuvre du principe pollueur-payeur. Son rendement financier reste toutefois limité : selon un rapport parlementaire[22] d'octobre 2026, elle ne devrait générer que 10 M€ de recettes en 2026, contre 35 M€ initialement attendus.

Ces dispositifs de financement restent néanmoins fragiles. En juin 2026, le Parlement européen a appelé à suspendre temporairement la responsabilité élargie des producteurs. Le 3 septembre 2026, l'avocate générale de la Cour de justice de l'Union européenne a recommandé l'annulation de certaines dispositions de la directive, contestant les fondements scientifiques de l'imputation des coûts aux seules industries pharmaceutiques et cosmétiques. Si la Commission européenne a confirmé en novembre 2026 son refus de suspendre le dispositif, l'incertitude juridique demeure dans l'attente de l'arrêt de la Cour. Or, en l'absence d'un mécanisme alternatif de financement fondé sur le principe du pollueur-payeur, le maintien des obligations de traitement des micropolluants risquerait de faire porter l'essentiel de la charge financière sur les collectivités territoriales et, in fine, sur les usagers

[21] Étude du CSF Eau sur la DERU 2 Synthèse exécutive DERU 2 CSF EAU diffusée- sept2026

[22] RAPPORT D'INFORMATION, Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2027 et le financement de la transition écologique RINFANR5L17B3278

des services d'eau et d'assainissement. Cette incertitude fragilise également la capacité des collectivités à programmer leurs investissements à long terme.

Restent les acteurs économiques privés, au premier rang desquels les entreprises. Nombre d'entre elles ont intégré ou sont en train d'intégrer les contraintes de la transition écologique. Mais en ce qui concerne les missions d'intérêt général, elles ont besoin que soient précisées les règles du jeu entre le public et le privé dans les années qui viennent. Nous y reviendrons.

Quant à l'épargne des ménages, elle constitue un gisement de capital privé considérable et jusqu'ici peu mobilisé. C'est la voie explorée par la ministre de la Transition écologique Monique Barbut, qui, confrontée à la contrainte des finances publiques, envisage de mobiliser une partie de l'épargne des Français : en relevant le plafond du Livret A de 23 000 à 30 000 €, avec un objectif de dégager 10 Md€ par an, la Caisse des dépôts prêterait à long terme pour financer l'adaptation au changement climatique. Reste que mobiliser cette épargne, largement logée dans les produits réglementés (Livret A, LDDS) et l'assurance-vie, suppose de résoudre une équation aussi ancienne que le débat sur l'écotaxe ou la taxe carbone : convaincre les épargnants, dont l'horizon de placement et l'aversion au risque diffèrent fortement de ceux d'un investissement d'infrastructure de long terme, que ce fléchage sert leur intérêt autant que l'intérêt général. Sans affichage d'un rendement ou d'une garantie claire, cette piste risque de se heurter aux mêmes limites que les autres tentatives de faire payer les ménages. Nous y reviendrons également.

Pour les infrastructures d'eau, et compte tenu des raisons précédentes, on sait qu'il faudra revoir le prix de l'eau en France. La fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E) recommande de porter la dépense de la politique de l'eau de 0,84% du PIB brut de la France à un objectif de 1 % à PIB constant. Cette révision reste relative par rapport à d'autres secteurs et enjeux d'infrastructure. Surtout, les principes de « l'eau paie l'eau » et du « pollueur payeur » apportent une lisibilité directe du financement des infrastructures de l'eau par les usagers, pour les usagers. Cette association lisible entre les investissements, les bénéfices et le prix, est aussi un levier important d'acceptation, car elle est ramenée à un usage.

2.3 Le manque de données locales et d'ingénierie

Le deuxième frein concerne l'accès à une information suffisamment précise. Les projections climatiques existent, mais elles ne sont pas toujours traduites en scénarios opérationnels permettant à un élu, à une entreprise ou à un gestionnaire de réseau de comprendre les conséquences concrètes sur son territoire, même si des projets comme ceux du Shift Project avec ses Territoires au futur œuvrent clairement dans ce sens.

Le rapport de Terra Nova consacré à l'adaptation des entreprises souligne le manque de cartes d'impact combinant les différents aléas climatiques et permettant de hiérarchiser les risques à une maille locale. Les acteurs doivent pouvoir déterminer si leur territoire sera principalement contraint par la disponibilité de l'eau, la chaleur, les inondations, les incendies ou les mouvements de terrain. Sans cette hiérarchisation, la décision d'investissement reste incertaine et les actions demeurent souvent réactives, engagées après la survenue d'une catastrophe.

Toutes les collectivités ne disposent pas non plus des mêmes capacités d'ingénierie. Le montage d'un projet d'infrastructure suppose de maîtriser des données techniques, des procédures réglementaires, plusieurs dispositifs de financement et des contrats complexes. Les communes et intercommunalités les plus petites peuvent difficilement réunir seules ces compétences. Des appuis existent, à l'image de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) qui prend directement en charge le financement d'études pour les collectivités locales à travers ses prestations d'ingénierie sur mesure. Pourtant, selon un rapport d'inspection de juillet 2025, seuls 10 % des maires jugent l'offre d'ingénierie de l'État disponible, accessible et pertinente, avec des interventions au cas par cas, alors que la conduite d'un projet d'infrastructure mobilise ces compétences pendant plusieurs années. Le renforcement de l'ingénierie territoriale constitue donc un préalable à l'accélération des investissements.

2.4 La fragmentation de la gouvernance et la longueur des procédures

Un troisième frein tient à la fragmentation des compétences. Les projets d'infrastructures associent fréquemment plusieurs communes ou intercommunalités, un département, une région, des services de l'État, des agences telles que l'Ademe ou les agences de l'eau, des opérateurs de réseaux, des syndicats, des entreprises et des financeurs. C'est

particulièrement le cas dans le domaine des transports : les communes, les intercommunalités et les départements peuvent agir sur la voirie, le stationnement, les mobilités actives, les pôles d'échanges et l'accessibilité des équipements publics ; les régions disposent d'un rôle structurant dans l'organisation des transports interurbains et ferroviaires ; l'État reste responsable de la régénération des grands réseaux nationaux et de la définition d'une programmation financière stable ; l'Union européenne doit, quant à elle, soutenir les grands corridors ferroviaires et les réseaux transeuropéens de transport, tout en facilitant le financement des projets transfrontaliers. Cet émiettement des compétences et des responsabilités complique la mise en place de politiques publiques cohérentes, chaque acteur disposant de son propre calendrier, de ses contraintes budgétaires et de ses procédures de décision.

Cette organisation peut conduire à des délais importants et à une dilution des responsabilités. La simplification administrative constitue une partie de la réponse, mais elle ne peut se substituer à une meilleure coordination. L'enjeu est de disposer, pour chaque projet structurant, d'un pilotage clairement identifié, d'un calendrier partagé et d'une programmation financière suffisamment stable.

Il est également indispensable de prendre en compte les interdépendances territoriales. Une entreprise peut protéger son propre site contre une inondation ou réduire sa consommation d'eau, mais elle restera vulnérable si les infrastructures dont elle dépend (routes, réseau électrique, fournisseurs ou système local d'approvisionnement en eau) ne sont pas elles-mêmes résilientes. Un entrepôt protégé des inondations ne permet pas d'assurer la continuité d'activité si les salariés et les marchandises ne peuvent plus y accéder. L'adaptation non plus ne peut donc être pensée uniquement à l'échelle de chaque acteur : elle dépend d'infrastructures et de décisions collectives.

Pour la filière eau, la tendance à la décentralisation de la gouvernance a généré une multiplication de petits contrats et donc de tarifs, empêchant une politique de l'eau globale et cohérente. Il ne s'agit pas de remettre en cause la décentralisation de cette gouvernance mais d'avoir un minimum de taille critique des contrats pour avoir les moyens techniques et financiers suffisants.

En réaction, *une politique d'adaptation du territoire par l'État* pourrait être envisagée à défaut de réactions suffisantes des collectivités, ou pour pallier le manque de moyens. Une ré-intégration des enjeux par l'État mais en pratique déconcentrée, peut se traduire par le financement via des subventions de L'Europe, des régions, des départements sur la résilience hydrique. Sans gage alors de réduire les coûts de gestion si la politique de décentralisation n'est pas revue.

Or une troisième voie pourrait davantage s'appuyer sur une politique de responsabilisation territoriale. Elle reposerait sur la coordination des acteurs économiques et publics, cohérente et assurée par des agences publiques définissant les objectifs, les mécanismes d'incitation, d'ajustement, et donc le contrôle. Tout ceci est à même d'éviter des objectifs et actions contradictoires, notamment vis-à-vis des usages de l'eau. Il ne faut toutefois pas rajouter de la complexité. Les outils de planification à disposition des collectivités sont déjà très (trop) nombreux : on peut citer le Plan climat-air-énergie territorial (PCAET), mais également d'autres dispositifs de planification urbaine tels que le SCoT (Schéma de cohérence territoriale), les PLU/PLUi (Plan local d'urbanisme / Plan local d'urbanisme intercommunal), le Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (SAGE)…

En intégrant plus pleinement les actions d'adaptation publiques et privées (agriculture, industries) sur l'eau, cette gouvernance maximiserait le financement privé pour les services d'eau et d'assainissement, et ces actions privées. Il s'agit donc d'une politique de régulation, laissant le financement et l'initiative aux acteurs économiques et publics locaux selon les conditions réelles du territoire. Mais aussi renforçant l'autonomie des collectivités locales et leur pouvoir réel. L'État peut alors se recentrer sur de grands travaux d'aménagement, et la définition du cadre standardisé, notamment sur les contrats et garantissant les enjeux de sécheresse/inondation à l'échelle du bassin. Il apporte les garanties de bouclage et de résilience.

3. Recommandations

3.1 Planifier et hiérarchiser les investissements

La France dispose déjà de programmations pluriannuelles sectorielles, mais pas d'une vision consolidée de l'ensemble de ses infrastructures critiques :

➔ Le projet de loi-cadre relatif au développement des transports, n° 2740, adopté par le Sénat en avril 2026, pose le principe d'une loi de "programmation pluriannuelle" pour les transports, sur le modèle de ce qui existe pour les dépenses militaires. Cette feuille de route est censée définir précisément les investissements futurs de l'État dans une stratégie au moins décennale.

➔ La nouvelle édition de la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 3) et son annexe la Stratégie de développement des mobilités propres (SDMP) publiées en février 2026 qui présentent la politique énergétique de la France sur la période 2026-2035. La PPE3 prévoit des objectifs de production, définit les trajectoires et identifie les besoins en infrastructures mais ne priorise pas les investissements les plus urgents par catégorie d'infrastructure ni en fonction d'une analyse coûts bénéfices.

Face à l'ampleur des besoins, il ne sera pas possible de financer simultanément l'ensemble des projets. Une programmation pluriannuelle globale des investissements dans les infrastructures critiques doit permettre de choisir et de prioriser certains investissements selon leur contribution à la décarbonation, à l'adaptation, à la continuité des services essentiels et à la cohésion territoriale. Cette hiérarchisation doit reposer sur une analyse systémique, en cohérence avec le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) et la Trajectoire de référence du réchauffement climatique (TRACC) à + 4°C pour la France d'ici à 2100.

L'électrification des transports, par exemple, ne peut être planifiée indépendamment du développement de la production électrique et du renforcement des réseaux. La programmation ne doit pas non plus se concentrer uniquement sur le réseau ferroviaire car la décarbonation de l'ensemble des transports suppose de financer également les infrastructures nécessaires à l'électrification du transport routier, au développement des mobilités partagées et au déploiement de nouvelles filières énergétiques. Elle implique de

soutenir les infrastructures de recharge des poids lourds électriques, ainsi que les capacités de production et de distribution d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone. Ces investissements doivent être hiérarchisés en fonction de leur efficacité climatique, de leur maturité technologique et de leur coût. De même, les investissements dans l'eau doivent être articulés avec les politiques agricoles, industrielles, d'urbanisme et de préservation des sols.

Chacun doit y jouer son rôle : l'État doit offrir de la visibilité sur les financements disponibles, tandis que les collectivités doivent pouvoir inscrire leurs projets dans des trajectoires territoriales de long terme, le privé y être directement associé via des outils juridiques *ad hoc*. Et les investissements d'entretien et de régénération doivent être pleinement intégrés à cette programmation. Il est généralement moins cher de préserver une infrastructure existante que de devoir la reconstruire après une dégradation avancée ou un événement climatique.

Focus : la ressource en eau

Au regard des défis auxquels nous devons faire face, la définition d'une programmation pluriannuelle de l'eau s'avère nécessaire. Il s'agit d'élaborer un cadre commun, co-construit par tous les acteurs et usagers de l'eau pour éclairer l'action et les investissements des collectivités et de définir une vision d'avenir pour accélérer le déploiement de solutions locales et soutenir, durablement, les multiples services que l'eau rend à nos territoires et à leurs habitants. L'eau est une ressource stratégique : disposer d'une eau disponible en quantité et en qualité est un enjeu clé pour les territoires afin de produire de l'eau potable pour les populations, leur hygiène et leur santé. L'eau est une ressource essentielle pour l'agriculture, et donc, pour la souveraineté alimentaire. C'est aussi un facteur d'attractivité économique : il ne peut y avoir de développement industriel et touristique sans eau. Il n'y aura pas de réindustrialisation en Europe sans garantie d'un accès durable à l'eau pour nos industries.

La PPE a prouvé son efficacité pour orienter la trajectoire de la France vers la neutralité carbone et réduire la dépendance de notre pays aux énergies fossiles. Bien sûr, un tel dispositif ne peut pas être transposé à la gestion de l'eau, qui est profondément locale. Mais il peut être une inspiration. Nous avons collectivement besoin d'une vision claire à 2050 de

l'état des ressources en eau, des besoins, des différentes projections et trajectoires possibles quant à leur évolution, territoire par territoire.

Dans le même temps, un cadre stratégique lisible et stable à horizon de dix à quinze ans pour orienter les investissements au bon endroit, au bon moment et permettre d'accélérer le déploiement de solutions locales est indispensable. En mettant autour de la table tous les acteurs du service public de l'eau – collectivités, société civile, industriels, agriculteurs, agences de l'eau, services de l'État, monde académique – nous pouvons collectivement construire ce Pacte national pour l'eau. Il s'agira de faire un diagnostic à la fois national et territorialisé, pour formaliser une vision partagée de l'état des ressources en eau, une analyse des évolutions hydrologiques et climatiques à moyen et long terme et de définir des orientations stratégiques, c'est-à-dire de partager un cap pour accompagner l'action des collectivités, leur permettre de mieux prioriser les projets (protection des captages, réduction des pertes sur les réseaux, réutilisation des eaux usées, production d'eau potable alternative grâce au dessalement…) et les investissements.

Cette réflexion collective doit s'appuyer sur une approche scientifique. En matière de qualité de l'eau, de projections quant à l'évolution des ressources, de gestion des infrastructures, c'est la connaissance apportée par la recherche scientifique qui doit guider la réglementation et les choix d'investissements. Depuis la sécheresse historique de 2022, la prise de conscience est réelle, le constat est partagé : les tensions sur l'eau sont une réalité française. Les solutions pour mieux préserver l'eau, mieux prévenir les risques, rendre nos infrastructures moins vulnérables, traiter les nouveaux polluants existent déjà. La difficulté aujourd'hui pour les collectivités est de pouvoir planifier et financer leur déploiement partout où cela sera nécessaire, au regard de leurs spécificités locales.

La France bénéficie d'infrastructures de gestion de l'eau robustes, bâties au fil des décennies grâce à des avancées technologiques et un savoir-faire reconnu dans le monde entier. Nous ne devons pas négliger ce patrimoine. Nous aurons besoin demain d'infrastructures performantes pour continuer d'assurer un accès à l'eau en quantité et en qualité, partout sur notre territoire, pour l'ensemble des usages. Ces infrastructures doivent être planifiées et financées dès aujourd'hui.

3.2 Diversifier et sécuriser les financements tout en protégeant l'intérêt général

Nous défendons dans cette note une approche basée sur la combinaison des financements publics et privés. Si les collectivités bénéficient encore, à l'automne 2026, de conditions d'emprunt relativement favorables, cette situation pourrait évoluer dès 2027 sous l'effet d'une hausse des marges bancaires et du refinancement progressif d'une dette ancienne contractée à des taux historiquement bas[23]. Cette évolution risque de peser sur leurs budgets et de réduire leurs capacités d'investissement, alors même que les besoins de renouvellement et d'adaptation des infrastructures s'accroissent.

Le financement privé peut être pertinent lorsqu'un projet dispose de recettes identifiables, lorsqu'il permet un partage efficace des risques et lorsque le partenaire privé apporte une expertise technique ou opérationnelle spécifique. Les concessions, les partenariats public-privé, les garanties et les prêts publics, mais aussi les sociétés d'économie mixte (SEM) ou les sociétés publiques locales (SPL) peuvent ainsi contribuer à mobiliser des capitaux supplémentaires au moment même où, comme on l'a vu, les ressources publiques viennent à manquer. L'analyse au cas par cas, en fonction du contexte et des caractéristiques du projet, la comparaison rigoureuse des coûts globaux des différents montages envisageables, en tenant compte de l'ensemble des risques des projets, doivent permettre de guider les choix de structuration des autorités publiques, en particulier dans un contexte de hausse des taux.

Cette mobilisation ne doit cependant pas conduire à affaiblir la puissance publique. Les collectivités et l'État doivent conserver la capacité de définir les besoins, de fixer les objectifs de service public, de contrôler les opérateurs et de faire évoluer les contrats pour tenir compte des exigences écologiques, mais aussi économiques et sociales. Un groupe de travail piloté par Benoît Thirion propose dans un rapport de Terra Nova de simplifier et de standardiser certains contrats, de renforcer leur capacité d'adaptation et de développer les compétences publiques nécessaires à leur négociation et à leur contrôle[24]. La tarification du service doit également être conçue dans une perspective de transition juste. Faire contribuer l'utilisateur peut favoriser la sobriété et apporter des ressources, mais ce choix doit intégrer les inégalités

[23] Hausse des marges de financement prévisible au premier semestre 2027
[24] Investir dans la transition écologique : quel financement des infrastructures ? | Terra Nova

territoriales et sociales. L'eau, l'énergie et la mobilité demeurent des ressources essentielles. Des mécanismes de péréquation et des dispositifs de protection des ménages modestes sont donc indispensables.

En matière de financement de l'eau existe toutefois une logique propre, fondée sur le principe selon lequel « l'eau paie l'eau » : ce sont d'abord les factures des usagers qui financent les services. Rattraper le retard de renouvellement des réseaux supposera donc de revoir à la hausse le prix de l'eau. Ce modèle se heurte cependant à la sobriété : les recettes dépendent largement des volumes consommés, alors qu'une large part des coûts est fixe, si bien que chaque baisse de consommation fragilise le financement des services. Le Conseil d'analyse économique recommande ainsi de renforcer la part fixe du tarif, avec un soutien ciblé aux ménages modestes.[25] Selon le CAE, une réforme profonde s'impose. Elle doit d'abord viser à instaurer une tarification plus simple, lisible et économiquement efficiente, reposant sur une part fixe renforcée, nécessaire pour couvrir les coûts structurels, et une part variable, modulée selon les variations saisonnières ou la disponibilité de la ressource, afin d'envoyer un signal-prix adapté en période de tension. La programmation pluriannuelle hydrique concertée que nous proposons, déclinée dans des contrats territoriaux, fournirait le cadre adapté pour fixer ces trajectoires de prix en regard des investissements à réaliser. D'autres leviers doivent être mobilisés : les financements européens, la fiscalité énergétique, les certificats d'économies d'énergie, la captation d'une partie de la valeur foncière créée par les infrastructures et une meilleure valorisation du patrimoine public. S'y ajoute, au-delà de l'entretien de l'existant, la croissance de certains usages, portée par l'électrification et la réindustrialisation, qui élargit l'assiette de financement des infrastructures.

Mobilisation de l'épargne

La mobilisation d'une partie de l'épargne des Français doit également faire l'objet d'une réflexion. L'argument a un fondement quantitatif : l'épargne cumulée des Français dépassait 6 550 Md€ au premier trimestre 2026, soit plus de deux fois le PIB national, ce qui en fait l'un des gisements les plus importants d'Europe. Ce montant considérable ne constitue toutefois pas une réserve immédiatement disponible : cette épargne est déjà investie dans l'économie,

[25] L'eau sous tension : concilier sobriété hydrique, équité et investissement - Conseil d'Analyse Economique

directement ou par l'intermédiaire des banques, des assureurs et des fonds d'investissement, et contribue notamment au financement des entreprises et du logement. L'objectif est d'orienter une plus grande part de cette épargne vers le financement de long terme des infrastructures essentielles, qui restent aujourd'hui insuffisamment financées.

Cela s'explique notamment par le fait que ces investissements s'inscrivent dans des horizons de plusieurs décennies, difficilement compatibles avec les exigences de liquidité et de sécurité des épargnants. Or, il faut proposer des véhicules d'investissement adaptés aux attentes des épargnants en matière de rendement, de sécurité et de liquidité. Des initiatives récentes montrent qu'il est possible de rendre cette classe d'actifs plus accessible aux particuliers. Par exemple, SWEN Capital Partners, acteur de l'investissement responsable dans le non-coté, a lancé en 2025 le FCPR SWEN Select Infrastructures. Ce fonds evergreen, sans échéance de liquidation prédéfinie, permet aux particuliers d'accéder, via l'assurance-vie ou l'épargne retraite, à une classe d'actifs traditionnellement réservée aux investisseurs institutionnels. Il leur offre une perspective de rendement à long terme et de diversification de leur épargne, en contrepartie d'une exposition aux risques propres aux investissements non cotés, notamment leur moindre liquidité.

Il existe déjà des mécanismes de garantie et de partage des risques développés par les banques publiques de développement, notamment Bpifrance et la Banque européenne d'investissement. La Garantie des projets stratégiques de Bpifrance permet ainsi de sécuriser le financement d'opérations présentant un intérêt stratégique pour l'économie française, tandis que la BEI mobilise des garanties et des mécanismes de partage des risques pour favoriser l'investissement privé dans les infrastructures. Mais ces dispositifs ne répondent pas à la question de l'horizon de temps de financement des infrastructures, qui s'étend sur plusieurs décennies, alors que les épargnants doivent pouvoir disposer de leur épargne à plus court terme. Une piste complémentaire consisterait donc à étudier, à l'échelle nationale ou européenne, un mécanisme public de garantie partielle et conditionnelle de liquidité, adossé aux banques publiques de développement et réservé à certains fonds investissant dans la modernisation et l'adaptation des infrastructures. Ce mécanisme permettrait de mieux

répartir les risques entre investisseurs, assureurs et puissance publique, tout en limitant l'exposition financière de cette dernière[26].

Le développement (ou le maintien) des dispositifs d'*Intracting*

Le financement des infrastructures se heurte systématiquement à des obstacles de deux types :

- Les montants sont souvent très importants en valeur absolue, pèsent lourd dans les budgets, et ne peuvent donc être mobilisés que via des emprunts (qu'ils soient contractés par le secteur privé ou le secteur public) : ils sont donc très dépendants des taux et sont ralentis quand ces derniers sont hauts, ce qui est le cas actuellement.

- Les retours sur investissement (ROI) sont toujours à calculer sur longue période (5 ans voire beaucoup plus, cf le cas de l'eau ou des transports publics) et ne sont pas très favorables pour faciliter l'adhésion des prêteurs, qui ont souvent d'autres choix possibles plus attractifs.

Dans ces conditions, un des moyens de favoriser ce financement, notamment pour les infrastructures évoquées dans cette note, serait de faciliter l'accès aux emprunts et en réduire le coût : cela passe par des garanties (données par la puissance publique) mais aussi par des mécanismes de bonification des taux.

La première solution est déjà largement mise en œuvre, notamment dans le cadre de l'économie mixte. La deuxième a connu un certain succès comme avec le dispositif d'intracting[27] mis en place depuis quelques années par la Banque des Territoires par exemple. Malgré leur coût pour la puissance publique, l'effet de levier que ces bonifications engendre a maintes fois été souligné. Malheureusement, les restrictions budgétaires ont tendance à voir dans ces dispositifs une source d'économie potentielle et indolore et la Banque des territoires confirme l'arrêt quasi-total de son dispositif en 2026. Ces différents

[26] Cette proposition s'inscrit dans le prolongement du plaidoyer porté par Aéma Groupe en 2024, qui appelait à la création d'un mécanisme européen public de garantie partielle, conditionnelle et rémunérée pour les unités de compte investies en capital-investissement dans les contrats d'assurance-vie

[27] Le mécanisme d'intracting consiste à mobiliser des emprunts via un établissement financier, à un taux bonifié par la puissance publique, au bénéfice d'un acteur opérationnel pour financer un projet structurant lié à la transition écologique. Il est limité aux investissements générant des recettes, type factures d'eau ou économies d'énergie.

outils doivent être intégrés dans une stratégie d'ensemble et ne pas rester une juxtaposition de guichets complexes.

Les contrats eux-mêmes doivent être regardés de près. Les délégations de service public de courte durée n'incitent pas toujours les opérateurs à investir dans l'adaptation à long terme. Le rapport sur l'adaptation des entreprises observe que les contrats d'une durée de vingt-cinq ou trente ans sont souvent plus propices à la prise en compte des risques climatiques, car la probabilité de matérialisation du risque devient plus directement visible pour l'opérateur.

Mobiliser l'épargne locale pour financer les infrastructures territoriales

Nous proposons la création de fonds territoriaux d'investissement associant collectivités, entreprises locales, investisseurs institutionnels et habitants. Ces fonds permettraient de mobiliser l'épargne des acteurs territoriaux pour financer des projets concrets et identifiables : rénovation d'une gare, déploiement de bornes de recharge électrique, modernisation des réseaux d'eau ou développement d'installations de réutilisation des eaux usées. Cette proposition pourrait s'appuyer sur l'expérimentation du financement participatif obligataire des collectivités, engagée en 2022 et prolongée jusqu'au 31 décembre 2026. L'objectif serait de dépasser une logique de financement projet par projet pour constituer des véhicules territoriaux capables de mutualiser plusieurs investissements, de diversifier les risques et de faciliter la participation des épargnants.

Ces fonds pourraient également s'appuyer sur la valeur économique et foncière créée par les infrastructures qu'ils financent. L'amélioration de l'accessibilité et de la qualité des équipements contribue à renforcer l'attractivité des territoires et à valoriser le foncier et le patrimoine immobilier environnants. Cette création de valeur bénéficie aux propriétaires, aux entreprises et, plus largement, à l'économie locale, alors que les investissements nécessaires sont souvent supportés par la puissance publique. Plusieurs instruments existent déjà, notamment les projets urbains partenariaux (PUP), les opérations de valorisation du foncier public et les contributions des aménageurs aux équipements collectifs. Ces mécanismes pourraient être davantage articulés avec les fonds territoriaux

d'investissement, afin de faire contribuer les bénéficiaires des investissements à leur financement.

Au-delà de leur contribution financière, ces fonds favoriseraient une meilleure appropriation des investissements par les habitants et les entreprises. Ils permettraient de renforcer le lien entre l'épargne des Français, la modernisation des infrastructures du quotidien et le développement économique de leur territoire.

3.3 Faire évoluer les modèles contractuels et la commande publique

Faire des concessions autoroutières un levier de financement de la transition des transports

L'arrivée à échéance des concessions autoroutières est une opportunité de repenser le financement des infrastructures de transport. Le système concessif français confie à des sociétés privées l'exploitation, l'entretien et la modernisation du réseau autoroutier, en contrepartie de la perception des péages. Alors que le réseau a désormais atteint un stade de maturité, les besoins d'investissement pourraient évoluer à la baisse par rapport à ceux qui ont accompagné sa construction et son développement, sous réserve des travaux nécessaires à son entretien et à sa modernisation ainsi qu'à l'adaptation au changement climatique. Une part plus importante des recettes issues de son exploitation pourrait ainsi contribuer au financement des autres infrastructures de transport et de leur adaptation aux objectifs de décarbonation [28] .

Cette idée se traduit déjà dans la politique fiscale de l'État. Créée en 2024, la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance (TEITLD) cible les exploitants autoroutiers les plus importants et les plus rentables. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2027, le gouvernement propose de rendre son taux progressif, jusqu'à 12,2 % pour les exploitants les plus rentables. Cette évolution des taux devrait permettre d'augmenter le rendement annuel de la taxe de 600 millions à 1,4 milliard d'euros. À partir de 2028, les recettes devront contribuer au financement du fonds « Ambition Transports », intégré au budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT France). Elles sont destinées à soutenir la régénération, la modernisation et

[28] Préparation de l'échéance des contrats de concessions autoroutières - Sénat

l'adaptation au changement climatique des réseaux de transport[29]. A noter qu'avant même cette taxe, les impôts et taxes comptaient déjà pour environ 40 % des péages, servant à financer l'AFIT France notamment. Cette taxe vient impacter les concessionnaires en cours de contrats (sans compensation) alors que cette logique devra être intégrée *ab initio* dans les futurs contrats, ce qui est beaucoup plus vertueux du point de vue des investisseurs.

Cette perspective suppose toutefois de clarifier le cadre juridique et économique applicable aux futures concessions, notamment au regard de la directive européenne « Eurovignette », révisée en 2022. Celle-ci encadre la tarification des infrastructures routières et prévoit des mécanismes permettant de mieux intégrer les coûts environnementaux et les externalités des transports. Les modalités de son application restent déterminantes pour définir les marges de manœuvre dont disposera l'État.

L'enjeu est donc double : préserver les capacités de financement et d'entretien du réseau autoroutier, tout en examinant dans quelles conditions ses recettes pourraient contribuer davantage au financement de la transition écologique de l'ensemble du secteur des transports. Cette réflexion doit être articulée avec celle sur la diminution progressive des recettes fiscales issues des carburants, afin d'anticiper l'évolution des ressources publiques à mesure que le parc automobile se décarbone.

Une simplification encadrée des règles de la commande publique pour certains projets

Un des freins identifiés au développement des projets d'infrastructures est la lourdeur des procédures de commande publique. Cette lourdeur est relative dans la mesure où les acteurs qui travaillent sur ces sujets la connaissent bien et savent y faire face, elle n'en est pas moins réelle et bien souvent dénoncée. Même pour des prestations intellectuelles, le développement d'un projet prend facilement plusieurs années (selon le type de marché) sans parler des recours qui se multiplient particulièrement dans le cas de projets structurants. Dans le contexte actuel d'une forte évolution probable des règles européennes de la

[29] Surtaxer les autoroutes et les grands aéroports : le nouveau coup de massue fiscal dénoncé par les opérateurs - Les Echos

commande publique[30], il serait intéressant d'élargir le périmètre des projets pouvant se réaliser en s'abstenant de respecter l'intégralité des contraintes des marchés publics. Une sorte d'extension des mesures exceptionnelles prises au moment de la crise sanitaire ou de la reconstruction de la cathédrale de Notre Dame de Paris[31]. Ceci pourrait être réservé à une liste restreinte de projets emblématiques, limités en nombre, proposés par les territoires eux-mêmes et sous le contrôle renforcé a posteriori des chambres régionales des comptes.

Mais cela pourrait aussi aller plus loin encore : les infrastructures, ou tout du moins certaines d'entre elles, entrent dans le champ des dispositions relatives à la résilience et à la sécurité d'approvisionnement qui concernent justement, entre autres, les marchés impliquant des infrastructures dites critiques. Un précédent existe dans le secteur nucléaire. La loi du 21 mai 2024 relative à la gouvernance de la sûreté nucléaire et à la relance de la filière a introduit plusieurs assouplissements pour les projets nucléaires, notamment la possibilité de déroger à l'obligation d'allotissement et à la durée maximale des accords-cadres, de prendre en compte la crédibilité technique des offres dans les critères d'attribution et de faciliter certaines modifications des marchés en cours d'exécution. Ces dispositions visent notamment à sécuriser la réalisation du programme de construction des nouveaux réacteurs EPR2.

Il faudrait donc pouvoir identifier des infrastructures- routières, portuaires, de télécommunication et réseaux d'eau…- dont l'importance est telle pour l'intérêt public - en termes de sécurité, de sûreté, de santé…et bien sûr de protection de l'environnement - qu'elles peuvent et même doivent faire l'objet de procédures de passation de marchés et de concessions allégées. Ce desserrement des contraintes n'est certes pas un facteur de création de projets mais plutôt un accélérateur dans leur mise en œuvre. Il pourrait être porté notamment à la connaissance de FIN INFRA, l'entité qui gère ces sujets au ministère des finances.

[30] PROJET DE RÈGLEMENT EUROPÉEN COMMANDE PUBLIQUE/ Public Procurement Act : projet actuellement en discussion à Bruxelles et dans les différents Etat de l'Union, sur une refonte complète du droit de l'achat public, allant notamment dans le sens d'une simplification.

[31] Il existe certes déjà 150 projets à l'initiative de l'Etat, à vocation industrielle, sur le modèle "Notre-Dame" mais notre proposition concerne des projets d'infrastructures à l'initiative des territoires.

3.4 Renforcer les capacités d'action des collectivités et l'acceptabilité locale

La transition des infrastructures rencontre des difficultés d'acceptabilité. Les projets d'énergies renouvelables, de lignes électriques, de transport, de retenues d'eau ou d'ouvrages de protection peuvent susciter des oppositions, même lorsqu'ils répondent à un objectif d'intérêt général. C'est le fameux paradoxe NIMBY (« not in my backyard », *pas dans mon jardin*) qu'on rencontre très souvent lors des grands projets d'infrastructure comme les parcs éoliens : « *je suis pour, sur le principe, mais je ne veux pas que ce soit fait près de chez moi"*.

Ces conflits tiennent parfois aux impacts locaux des projets, mais aussi au sentiment que les décisions sont prises sans véritable association des habitants. L'accélération des procédures ne doit donc pas conduire à affaiblir la concertation. Elle doit au contraire s'appuyer sur une planification plus lisible, une information accessible et un partage plus équitable de la valeur créée avec les territoires et leurs habitants. La territorialisation de la transition peut en cela contribuer à améliorer cette acceptabilité. Les habitants sont davantage disposés à accepter des infrastructures lorsqu'ils comprennent leur utilité, lorsqu'ils peuvent participer aux choix d'implantation et lorsque les retombées économiques bénéficient concrètement au territoire.

C'est ce qu'a observé Terra Nova en examinant une série de parcs éoliens qui, contrairement à l'immense majorité des autres, n'ont donné lieu à aucun contentieux[32]. La conclusion est qu'ils avaient en commun d'avoir donné lieu à d'intenses concertations, qu'ils avaient embarqué des habitants ou des collectifs locaux, y compris parmi les actionnaires des sociétés de projet et qu'ils généraient d'importantes retombées économiques pour les habitants du territoire.

Rôles des élus locaux

Les maires et les élus intercommunaux se trouvent au premier rang de la transformation des infrastructures. Ils connaissent les besoins quotidiens des habitants, les vulnérabilités locales, les projets économiques et les contraintes d'aménagement. Ils sont également les premiers interlocuteurs des citoyens lorsque surviennent une coupure d'eau, une inondation, une interruption de transport ou une difficulté d'approvisionnement énergétique. Les

[32] Renouvelables : une transition énergétique heureuse est-elle possible ? | Terra Nova

intercommunalités, dont au moins une commune membre est tenue d'élaborer un plan communal de sauvegarde, doivent d'ailleurs adopter, d'ici fin novembre 2026, un plan intercommunal de sauvegarde, qui organise la solidarité intercommunale et la coordination des moyens en cas de crise. Ils ne peuvent cependant assumer seuls cette responsabilité.

Leur rôle doit être reconnu et soutenu selon 5 axes :

- par une ingénierie renforcée (coopération entre collectivité, par exemple renforcement des Agences techniques départementales (ATD) pour conforter l'action des départements dans l'appui aux communes et EPCI)
- des données locales fiables et accessibles (coûts évités, chiffrage des investissements sur le territoire, …)
- une fiscalité stable dans le temps et redonnant un peu de pouvoir de taux aux élus
- une programmation financière stable
- et une meilleure coordination avec entre parties prenantes : villes, EPCI, les départements, les régions, l'État et l'Union européenne.

Pour l'eau et l'assainissement, ces moyens gagnent à être mutualisés à l'échelle intercommunale, voire au sein de syndicats mixtes réunissant les intercommunalités d'un même territoire. La loi du 11 avril 2025[33] a facilité la création de tels syndicats. Elle prévoit aussi qu'après chaque renouvellement des conseils municipaux, les conseils municipaux et les assemblées des intercommunalités compétentes débattent de la ressource en eau, de la performance des services et de leurs perspectives à dix ans : les équipes élues en 2026 ont l'occasion de s'en saisir.

Le principal objectif n'est plus seulement de construire de nouvelles infrastructures. Il est surtout de transformer, de régénérer et d'adapter les réseaux existants pour qu'ils demeurent accessibles, sobres et résilients. Il est également de passer d'une logique de réaction aux crises à une logique d'anticipation. Les « stress tests » climatiques y contribuent : vérifier par exemple la capacité des réseaux d'eaux pluviales à évacuer des pluies extrêmes permet d'évaluer précisément les besoins d'adaptation des infrastructures existantes.

[33] loi n° 2025-327 du 11 avril 2025 visant à assouplir la gestion des compétences « eau » et « assainissement », publiée au Journal officiel du 12 avril 2025.

Sur les transports, l'enjeu semble être autant celui de la visibilité donnée aux collectivités AOM que celui du volume d'investissement. L'infrastructure est indispensable, mais l'enjeu politique est bien l'usage que l'on en fait. Une gare rénovée, une voie régénérée ou un pôle d'échanges n'améliore concrètement la mobilité que si l'on a ensuite les moyens de faire circuler suffisamment de trains, de bus et de cars, avec une fréquence et une amplitude adaptées. La programmation des investissements doit donc aller de pair avec une réflexion sur le financement pérenne de l'exploitation et de l'offre de transport. C'est probablement l'un des principaux enjeux auxquels vont être confrontées les collectivités dans les prochaines années.

3.5 Mieux mesurer la valeur des investissements

Le financement de l'adaptation suppose enfin de mieux mesurer les coûts évités. Cela remet en perspective les investissements à faire et participe de leur meilleure acceptabilité par les parties prenantes. Les investissements préventifs doivent pouvoir être comparés aux dommages économiques, sociaux et environnementaux qu'ils permettent de réduire. Autrement dit, le coût de l'action doit être mis en regard du coût de l'inaction. Comme le montre Amélie Lumaux dans son rapport pour Terra Nova, cette valorisation pourrait modifier la décision des banques, des assureurs et des investisseurs[34]. Les primes d'assurance pourraient mieux tenir compte des actions de prévention réellement engagées. Les banques pourraient intégrer davantage les risques physiques dans leurs analyses et proposer des conditions de financement plus favorables aux projets renforçant la résilience. Les aides publiques pourraient être conditionnées, dans certains cas, à la réalisation de diagnostics ou à la mise en œuvre de mesures d'adaptation. (3 Mds€ de coûts assurantiels liés aux inondations et à la sécheresse). C'est notamment la logique adoptée et promue par l'association Dividendes Climat sur les GES.

La valorisation des services environnementaux constitue une piste complémentaire. La renaturation des sols, la restauration des zones humides ou la désimperméabilisation peuvent contribuer à la gestion de l'eau, à la réduction des inondations et au rafraîchissement urbain. Ces solutions fondées sur la nature rendent des services collectifs qui doivent être intégrés à l'évaluation économique des projets.

[34] Les entreprises et l'adaptation au changement climatique | Terra Nova