



REPRENDRE LA MAIN

**POUR FINANCER LA BIFURCATION
SOCIALE ET ÉCOLOGIQUE**



NOTE | OCTOBRE 2022

RÉSUMÉ

Qu'est-ce que la bifurcation écologique ? Il s'agit d'une transformation profonde de la société et de l'appareil productif, qui nécessite des investissements massifs. Son objectif : sortir de la logique d'accumulation capitaliste et de l'impasse sociale et écologique actuelle. Une telle orientation nécessite une réelle volonté politique et des financements suffisants pour faire face aux enjeux. Elle doit reposer sur un choix clair et des politiques adaptées, plus radicales qu'une évolution progressive et soumise aux politiques néolibérales, habituellement nommée « transition ».

En matière de finances publiques, on est aujourd'hui loin de se donner les moyens d'une telle bifurcation. La politique budgétaire actuelle est orientée vers la recherche d'économies à tout prix (« faire plus avec moins », ce que la novlangue néolibérale qualifie de « performance ») sans objectifs environnementaux. La fiscalité dite « écologique », à l'image du système fiscal dans son ensemble¹, est inégalitaire et inefficace. Elle est par ailleurs trop faible en volume. Enfin, les aides publiques sont attribuées sans condition aux entreprises, alors que les investissements publics pour la bifurcation sont certes en progression mais encore très insuffisants.

Pour reprendre la main et financer la bifurcation sociale et écologique, il faut donc réorienter la politique budgétaire sur la base d'un cadre clair (et donc changer le cadre budgétaire également nommé « gouvernance » budgétaire), mettre en œuvre une réforme fiscale visant à renforcer la pro-

gressivité du système fiscal et sa dimension écologique, et conditionner et verdir les aides publiques afin de donner la priorité aux investissements verts dans le cadre d'une planification écologique.

Réussir la bifurcation sociale et écologique suppose également de sortir de la domination de la finance privée. La logique de rentabilité financière à court terme poursuivie par les banques et les marchés constitue un frein au financement de la bifurcation. La finance verte est une illusion, pour ne pas dire un leurre. Pour sortir de cette impasse, il est nécessaire de mettre en œuvre un véritable tournant écologique de la politique monétaire en réorientant le rôle, décisif, de la Banque centrale européenne (BCE) pour financer les dettes publiques et les investissements verts. Il s'agit également d'accroître et de revaloriser le rôle du pôle public bancaire pour le financement des investissements de long terme et de la transformation du système productif, et de renforcer les normes et la régulation du système bancaire et financier. Cela passe par l'interdiction du financement des énergies fossiles, la réduction de l'emprise des actionnaires et la mise en place d'une coordination des politiques budgétaire et monétaire (un « policy mix ») en direction des urgences sociales et écologiques.

1. Le système fiscal ne finance pas correctement les services publics, il est également insuffisamment redistributif, il corrige très peu les inégalités de revenus et de patrimoines et ne répond pas à l'enjeu d'égalité entre les femmes et les hommes.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Face aux défis climatiques, la nécessité de mobiliser les politiques publiques dans leur ensemble pour financer une réelle bifurcation écologique n'est plus guère contestée. Le coût humain, économique, social et donc budgétaire de l'inaction climatique fait certes débat, mais les différents travaux menés sur le sujet s'accordent sur un point fondamental : ne rien faire serait incomparablement plus coûteux que de prendre des mesures fortes.

À titre d'exemple, l'institut Rousseau estime que, pour limiter le réchauffement à 2 degrés d'ici 2050, l'effort budgétaire annuel de l'État français devrait être rehaussé de 36 milliards d'euros². Selon la Banque centrale européenne (BCE, qui a publié ces données en 2017), le coût de l'inaction face au changement climatique provoquerait une perte de 10 % du PIB annuel à l'horizon 2100, contre seulement 2 % dans le cas d'un scénario de transition écologique. Le Réseau des banques centrales et des superviseurs pour le verdissement du système financier mis en place en 2017 lors du One Planet Summit³ évoquait pour sa part une perte d'environ 25 % du PIB d'ici à 2100.

La question du financement est donc plus qu'essentielle, elle est simplement vitale pour faire face aux enjeux sociaux et écologiques. C'est cette question que cette note s'attache à traiter, sans détailler d'autres pans importants des politiques publiques (normes, conditionnalité des aides publiques, comptabilité environnementale, accès aux marchés publics, etc.).

La note s'inscrit dans une analyse critique des orientations budgétaires et monétaires européennes qui conditionnent largement les politiques publiques nationales. Si elle ne détaille pas la question de l'articulation territoriale (Union européenne, Etats, collectivités locales), cette dimension est naturellement essentielle dans la mise en œuvre de l'action publique

Elle s'appuie sur plusieurs constats. Tout d'abord, les injustices fiscales et sociales se sont développées sous l'impact des politiques néolibérales. Par ailleurs, plus que jamais, les enjeux sociaux et écologiques sont intimement liés. Une véritable transition, synonyme de bifurcation écologique et sociale (c'est-à-dire faisant une priorité de la lutte contre les inégalités de toutes sorte : inégalités de revenus, de patrimoines, hommes/femmes, etc) implique que l'ensemble des politiques publiques soit déterminé par cette transformation. Ceci suppose une véritable planification, c'est-à-dire une organisation des politiques publiques tournée vers cet objectif tenant compte des enjeux de court et de long terme. Cela suppose de garder la maîtrise de l'action publique et de la doter de moyens suffisants (à titre d'exemple, des investissements dans les transports seront facilités si la SNCF reste un établissement public).

Cette note n'a pas vocation à livrer un projet de transformation sociale et écologique global, mais elle dresse le constat de l'impasse d'un système d'accumulation et de l'impuissance dans laquelle nous conduisent les politiques néolibérales. Publiée dans un contexte de forte inflation qui suscite légitimement débats et inquiétudes qui feront par ailleurs l'objet de travaux et publications d'Attac, elle a pour objectif principal de mettre en débat des pistes de réflexion et des propositions pour assurer, d'une part, une véritable justice fiscale, sociale et écologique et, d'autre part, une réorientation du système financier.

La présente note tente de faire le tour de cette question complexe, en abordant le rôle des finances publiques (I) et celui du financement privé (II). Sur la base de constats et d'une analyse critique, elle mettra en débat des pistes de réflexion et livrera également des propositions plus étayées.

2. Institut Rousseau, « 2% pour 2°C ! », 8 mars 2022.

3. Le One Planet Summit est une réunion internationale sur les changements climatiques organisé en 2017 par la France, l'Organisation des Nations unies et la Banque mondiale.

I - MOBILISER LES FINANCES PUBLIQUES POUR LA TRANSITION

Les politiques publiques sont à la croisée des chemins entre, d'une part, un *greenwashing*, agrémenté de « responsabilité sociale et environnementale » accompagnant le néolibéralisme et le capitalisme financier et, d'autre part, une orientation consistant à organiser une véritable bifurcation écologique et sociale. Elles ne sauraient se limiter à la mobilisation indispensable des finances publiques, mais cette question est bien évidemment essentielle. Une « transition » synonyme non pas de *greenwashing* mais, au sens plein du terme (le « passage d'un état à un autre »), de « bifurcation » écologique et sociale implique que l'ensemble des politiques publiques soient déterminées par cette transformation.

Sans prétendre à l'exhaustivité, nous reviendrons ici sur différents enjeux touchant aux finances publiques, tant sur le cadre budgétaire (la fameuse « gouvernance ») et les objectifs qui lui sont assignés **(I.1)**, sur la fiscalité écologique ainsi que les aides publiques de toutes sortes **(I.2)** pour qu'elles soient véritablement orientées vers la justice fiscale, sociale et écologique.

1/ Gouvernance des finances publiques : *greenwashing* vs bifurcation

Les « finances publiques vertes » sont fréquemment présentées comme pouvant être mises au service de ce que l'on nomme habituellement une transition écologique. Au plan international, le principe de « budget vert » a ainsi été impulsé par l'OCDE lors du One Planet Summit de décembre 2017 à Paris. Les deux axes retenus sont les suivants : évaluer les impacts environnementaux des dépenses budgétaires et fiscales et apprécier la cohérence de ces dépenses avec les besoins identifiés pour atteindre les objectifs environnementaux, notamment en matière de neutralité carbone⁴.

C'est dans ce cadre que le gouvernement français (après avoir mis en œuvre en 2015

puis révisé en 2019 la stratégie nationale « bas carbone »⁵) a présenté en 2021 le premier *rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État*, prévu pour être annexé à chaque projet de loi de finances (PLF)⁶. Il attribue une cotation, censée mesurer le degré d'efficacité des dispositifs visés, aux dépenses de l'État, y compris aux « dépenses fiscales » (les niches fiscales), en fonction des objectifs environnementaux et présente les financements, publics et privés, comme étant favorables à la transition écologique.⁷

Si ce rapport livre des données intéressantes **(voir encadré 1)**, il n'a pas pour autant été vraiment décliné dans les grands objectifs des dépenses publiques de l'État qui orientent l'action publique et les crédits qui lui sont alloués. De plus, il ne peut effacer les décisions – ou absences de décision – d'Emmanuel Macron, qui ont constitué des reculs (comme la non-prise en compte de la plupart des propositions de la Convention citoyenne sur le climat) ni le fait que l'État français a été reconnu coupable par la justice de « *préjudice écologique* ».

Le risque que ce « budget vert » (qui ne retrace ni la stratégie de l'État ni l'état prévisionnel des recettes et des dépenses traitant des externalités écologiques positives ou négatives⁸) ne soit utilisé que pour vanter une action plus ou moins ponctuelle du gouvernement est réel, alors que sa politique est globalement contraire aux enjeux écologiques et sociaux, notamment en alimentant les inégalités de toutes sortes (y compris entre les femmes et les hommes). Surtout, le cadre budgétaire ne permet pas d'évoluer dans le bon sens. La « constitution financière » – la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) – a été pensée et organisée pour promouvoir une soi-disant performance des services publics, laquelle s'accompagne d'un « management public » inspiré des pratiques managériales du secteur marchand : il s'agit en somme de « faire plus avec moins ». Et ce, sans se soucier réellement de la qualité et de l'efficacité des politiques publiques **(voir encadré 2)**.

Nos propositions

Pour Attac, il faut orienter la gouvernance budgétaire⁹. Ce débat est tout sauf neutre : il s'agit d'éviter l'instauration d'un cadre qui, *de facto*, privilégiera l'austérité néolibérale sur toute autre orientation. Ceci suppose une volonté politique claire et des outils adaptés permettant de guider les dépenses publiques et d'en mesurer les effets. L'orientation des finances publiques et leur « gouvernance » doivent être revues pour organiser la bifurcation écologique et sociale. **Il faut donc substituer au cadre actuel une « loi organique relative aux lois de finances, sociale et écologique »**. Celle-ci devrait suivre plusieurs exigences :

↳ **Remettre la démocratie au cœur de la discussion budgétaire** : il faut remettre le Parlement au cœur de la décision en matière de mise en œuvre et de contrôle des moyens engagés en faveur de la bifurcation sociale et écologique. Son **pouvoir d'amendement des lois de finances** doit être rétabli. La population et les organisations de la société civile **doivent être associées** aux décisions budgétaires (information, consultation, voire co-construction). **La transparence doit être faite** sur les rencontres entre parlementaires et représentants d'intérêts industriels et financiers.

↳ **Remettre en cause le cadre budgétaire néolibéral et son cap austéritaire et orienter les investissements en faveur de la planification de la bifurcation sociale et écologique**

- Les indicateurs actuels de la LOLF imposent une orientation austéritaire au budget qui est incompatible avec l'urgence d'une bifurcation écologique et sociale. **Les contraintes budgétaires portant sur le niveau d'endettement et de déficit** doivent être levées. Les investissements publics à engager pour permettre la bifurcation doivent être financés par le surcroît de recettes publiques dégagées par une réforme fiscale d'ampleur (voir partie 1.2) et par la monétisation des déficits et des dettes (voir partie 2.1).
- Le nouveau cadre budgétaire en faveur d'une bifurcation écologique et sociale doit faire la part belle à **de nouveaux indices ou indicateurs**.

Les indices et indicateurs ne seraient plus tournés vers la pressurisation des services publics mais privilégieraient investissements en faveur de la planification de la bifurcation sociale et écologique¹⁰ : énergies renouvelables, agriculture non intensive, mobilités, reconversion d'emplois (formation, aides...) etc. A titre d'exemple, les objectifs pourraient être : la baisse des émissions de gaz à effet de serre, la réduction des inégalités, l'amélioration des conditions de vie et de l'espérance de vie, le renforcement du service public de la petite enfance, la réduction de l'artificialisation des sols, etc.¹¹

- Plus globalement, il faut revoir **l'organisation et l'attribution des aides publiques**, en exigeant une véritable transparence sur les aides publiques aux entreprises, incluant toutes les aides directes et indirectes, et un véritable contrôle du Parlement sur les conditions et règles d'attribution mais aussi sur les résultats obtenus en lien avec l'objectif de bifurcation écologique et sociale.

4. Voir les engagements sur le site [« One planet summit »](#).

5. La Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) a été instaurée en 2015 par la Loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV). Elle fixe pour objectif d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 et de réduire l'empreinte carbone de la consommation des Français-es.

6. Voir la première édition du [rapport sur l'impact sur l'environnement du budget de l'État](#).

7. [« L'affaire du siècle »](#) : jugement du tribunal administratif de Paris du 14 octobre 2021 sur la question du préjudice écologique.

8. L'externalité est l'effet que l'activité d'un agent économique (ménage, entreprise) provoque sur le bien-être, ou le mal-être, d'un autre, sans que qu'aucun des deux ne supporte le coût de cet impact ou n'en soit dédommagé.

9. Observatoire de la justice fiscale, [« Quelle gouvernance des finances publiques demain ? »](#), note du 4 juillet 2022.

10. Voir notamment les publications du collectif [« Plus jamais ça »](#).

11. Voir par exemple le rapport sur [les nouveaux indicateurs de richesse](#) de 2015. Précisons en outre que certaines mesures, comme la prise en charge collective des enfants en bas âge, ou dans une société vieillissante celle des populations en perte d'autonomie, permettraient à la fois de répondre à des besoins sociaux considérables et de favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes.

Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État

Paru pour la première fois avec le PLF 2021, le *rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État* analyse l'incidence environnementale du budget de l'État sur 6 axes : l'atténuation du changement climatique ; l'adaptation au changement climatique et la prévention des risques naturels ; la gestion de la ressource en eau ; l'économie circulaire, les déchets et la prévention des risques technologiques ; la lutte contre les pollutions (air, sols) ; la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles. L'évaluation ex ante se fonde sur une cotation de l'impact de chaque dépense sur ces 6 axes avec, pour chacun d'entre eux, une cotation : « favorable », « sans impact

» ou « défavorable ». Ce rapport montre que, sur un total de 574,2 Md€ de dépenses budgétaires et fiscales (dont 488,4 Md€ sur le périmètre de l'objectif total de dépenses de l'État), 52,8 Md€ de dépenses ont un impact sur l'environnement. La cotation fait apparaître que 38,1 Md€ de dépenses sont favorables à l'environnement sur au moins un axe environnemental, 4,7 Md€ de dépenses sont considérées comme « mixtes », favorables à l'environnement sur au moins un axe mais ayant des effets négatifs sur un ou plusieurs autres axes (entre autres en matière d'infrastructures de transport, notamment ferroviaires) et 10 Md€ de dépenses ont un impact

défavorable, sur au moins un axe environnemental sans avoir un impact favorable par ailleurs. Ces dernières sont essentiellement des dépenses fiscales (7,2 Md€, concernant principalement la Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, TICPE). 10 Md€ de niches fiscales n'ont toutefois pas donné lieu à une cotation, comme celles relatives à la détaxation du kérosène pour les avions, tandis que des aides sont considérées comme « neutres » (aides aux secteurs automobile et aéronautique). Si ces données sont intéressantes, il est important de considérer que l'ensemble des dépenses publiques et de la fiscalité a un impact sur l'environnement.»

Evolution de la « gouvernance » budgétaire

L'objectif initial de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF était de rendre le budget plus lisible et transparent. La LOLF a ainsi instauré : un nouveau modèle de management basé sur la gestion de la performance, une nouvelle architecture de la nomenclature budgétaire (c'est-à-dire la façon dont les crédits budgétaires sont distribués) autour des missions, des programmes et des budgets opérationnels de programme et des indicateurs d'évaluation des crédits et de leurs objectifs (une logique de résultats et non plus de moyens). La réforme du cadre et de la gouvernance budgétaires a d'abord été pensée comme devant favoriser une gestion néolibérale de l'argent public, basée sur la notion de « performance » et tournée vers la rigueur budgétaire, soit la réduction des déficits publics et du ratio de la dette publique sur le produit intérieur brut.

La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la « modernisation de la gestion des finances publiques portant réforme de la LOLF » confirme le cap austéritaire du nouveau cadre budgétaire et engage des changements destinés à

servir l'austérité budgétaire. Officiellement, son objectif est d'améliorer la qualité des discussions budgétaires et de consolider le rôle du Parlement en matière de finances publiques. En réalité, le parlement voit ses pouvoirs d'amendement des lois de finances se réduire, il sera désormais davantage orienté vers le contrôle ex post des lois de finances et devra débattre chaque année de la soutenabilité de la dette publique avec pour objectif de la réduire. Et cela, avec un renforcement du caractère contraignant de la programmation pluriannuelle des finances publiques qui, à terme, pourrait primer sur l'un des principes budgétaires fondateurs, l'annualité budgétaire.

La priorité des promoteurs de cette loi organique de décembre 2021, parmi lesquels les partisans d'Emmanuel Macron, est de figer dans le temps l'évolution des recettes et des dépenses publiques ainsi que des principaux soldes publics (déficits et dette notamment) avec pour priorité de réduire la dette publique. Ce cadre n'apporte donc aucune garantie en matière de réorientation des finances publiques en faveur de la bifurcation écologique

et sociale. Pire, en privilégiant la rigueur et l'austérité budgétaires, il ne peut que s'avérer injuste et contre-productif.

Rappelons plus globalement ici la loi du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans les politiques publiques, qui prévoyait que : « *Le gouvernement remet annuellement au Parlement, le premier mardi d'octobre, un rapport présentant l'évolution, sur les années passées, de nouveaux indicateurs de richesse, tels que des indicateurs d'inégalités, de qualité de vie et de développement durable, ainsi qu'une évaluation qualitative ou quantitative de l'impact des principales réformes engagées l'année précédente et l'année en cours et de celles envisagées pour l'année suivante*¹² ». Ces objectifs pourraient mieux structurer la gouvernance des finances publiques. Or, ils n'ont pas la place qu'ont les indicateurs de la LOLF et les soldes macroéconomiques portant sur la croissance, la dette publique, etc. La loi de 2015 a été négligée : les rapports devant être publiés en 2019, 2020 et 2021 n'ont pas été adressés au Parlement.

12. Loi n°2015-411 d'avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques.

2/ Refondre la fiscalité écologique dans le cadre d'une réforme globale

Selon le Ministère de la transition écologique, la fiscalité environnementale, également dénommée « écologique », est constituée d'impôts ou taxes dont « *l'assiette est constituée par un polluant ou, plus généralement, par un produit ou un service qui détériore l'environnement* ». Elle représentait 2,3 % du PIB en 2019 en France, qui se classe ainsi au 18e rang européen.

La fiscalité « écologique » est problématique à plusieurs égards. Elle n'est considérée comme environnementale qu'en raison de l'assiette à laquelle elle s'applique et non en raison de son affectation ou de son efficacité. Or d'une, elle comporte des exonérations qui bénéficient à des secteurs et des activités polluantes, notamment dans le transport. De l'autre, elle est injuste : l'impact de cette fiscalité pesant sur les ménages (nommé « taux d'effort », soit la part des revenus consacrés à payer les taxes dites écologiques) diminue au fur et à mesure que le revenu s'élève. Les 20 % des ménages les plus pauvres consacrent 4,5 % de leur revenu total annuel à la fiscalité énergétique, contre 1,3 % en moyenne pour les 20 % des ménages les plus aisés. Cette injustice est encore plus prononcée si l'on prend en compte la taille des communes. Dans les communes rurales, les foyers consacrent 2,8 % de leurs revenus aux taxes « écologiques » alors que, dans les unités urbaines les plus importantes, le taux d'effort n'est que de 1,3 %. Bien que baptisée « écologique », cette fiscalité est inefficace pour l'environnement et injuste socialement.

L'incidence fiscale réelle (autrement dit le fait de savoir qui supporte le coût de la taxe) de la fiscalité écologique est en question, car le risque est de voir les ménages payer ces taxes écologiques, notamment en milieu rural et périurbain, c'est-à-dire dans les zones qui ont connu une forte mobilisation des Gilets jaunes. Pour qu'elle soit réellement incitative et efficace, cette fiscalité doit prévoir et promouvoir une alternative au paiement de la taxe : la payer en prenant sa voiture ou ne pas la payer en prenant les transports en commun par exemple. Une telle alternative suppose d'importants investissements publics. Sans

cela, les contribuables seront captifs de cette taxe qui n'aurait alors rien d'incitatif et serait, de fait, un prélèvement supplémentaire sur la consommation et sur le pouvoir d'achat des ménages et qui organiserait un transfert de charge vers les ménages pauvres et des classes moyennes.

L'approche néolibérale de la fiscalité écologique est trompeuse (**voir encadré 3**). La fiscalité écologique est par ailleurs composée de dépenses ou « niches » fiscales qui présentent les mêmes travers que de nombreuses niches fiscales d'autres impôts (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés...) coûteuses, injustes et inefficaces. Un constat confirmé par les premières versions du rapport sur « l'impact environnemental du budget de l'État » et par d'autres travaux antérieurs (**voir encadré 4**).

Nos propositions

Une fiscalité juste et efficace en matière de réduction d'émissions de gaz à effet de serre et de l'ensemble des objectifs écologiques ne saurait voir le jour sans une réforme globale de la fiscalité. C'est bien **l'ensemble du système fiscal qui doit être réformé**. Sans décliner ici l'ensemble des propositions d'Attac, rappelons que l'objectif d'une réforme fiscale est de réhabiliter le rôle de l'impôt afin qu'il joue pleinement son rôle en matière de financement de l'action publique et de réduction des inégalités.

Dans ce cadre, il importe notamment de rétablir davantage d'équité (entre entreprises par exemple, en modernisant l'impôt sur les sociétés pour tenir compte de la numérisation de l'économie) et de progressivité (en matière d'imposition des revenus et des patrimoines), de remettre à plat les dispositifs inégalitaires du quotient conjugal et du quotient familial et de quotient conjugal en matière d'impôt sur le revenu, de rénover la fiscalité locale, de taxer réellement les transactions financières et combattre efficacement les différentes formes d'évitement illégal de l'impôt (80 à 100 milliards d'euros en France par an) et de délinquance économique et financière. S'agissant des entreprises, un mécanisme pérenne de taxe sur les superprofits s'impose pour dégager des recettes mais aussi pour neutraliser à terme les hausses de prix anormales.

Dans le cadre de cette réforme globale poursuivant des objectifs sociaux (notamment en

réduisant les inégalités de toutes sortes : revenus, patrimoines, hommes/femmes, etc) et écologiques, plusieurs mesures pourraient être prises pour mettre en œuvre pour mettre en œuvre une véritable fiscalité écologique, juste et efficace, et qui renforcerait également le consentement à l'impôt :

↳ **Au niveau national, la composante carbone de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) doit être refondu pour mettre en œuvre une taxe de « justice carbone ».** L'objectif est de faire en sorte que chaque tonne de carbone soit vraiment taxée en réduisant les injustices et les inégalités, tout en dégageant d'importantes ressources pour financer la bifurcation écologique et sociale. Cette taxe mettrait d'une part à contribution les grandes entreprises, notamment celles des secteurs polluants, en supprimant notamment les exonérations indues. D'autre part, une partie du produit de cette taxe serait redistribuée aux ménages en fonction de critères liés principalement aux revenus (étant également précisé que les inégalités territoriales méritent d'être prises en compte), selon un mécanisme progressif¹⁷.

↳ **Les niches fiscales inefficaces et écologiquement néfastes doivent être supprimées :** entre 7 et 10 milliards d'euros peuvent être dégagés à court terme, notamment par la suppression des exonérations de TICPE dont bénéficient les secteurs polluants (le transport par exemple). Au-delà, dans le cadre d'une « revue des niches fiscales », certaines dépenses fiscales injustes ou peu efficaces pourraient être soit supprimées, soit améliorées.

↳ La création d'un impôt progressif sur la fortune indexé sur les émissions de gaz à effet de serre induites par les placements financiers des ménages les plus riches (**également nommé « ISF climatique »**) peut également être une option¹⁸.

↳ **Au niveau européen, une taxe sur les kilomètres parcourus, déconnectée de la notion de frontière pourrait être une véritable alter-**

native, par rapport au projet de taxe carbone aux frontières envisagée au sein de l'Union européenne (le projet a été voté par le Parlement européen le 22 juin 2022) pour une éventuelle mise en œuvre en 2032. Une taxe kilométrique pourrait par ailleurs être conçue et adaptée pour favoriser le ferroutage et inciter la relocalisation d'activités.

↳ La mise en place d'une taxe kilométrique pourrait s'accompagner d'une **remise en cause du marché carbone**¹⁹, contrairement à ce qui est préconisé au sein de l'Union européenne, à savoir l'élargissement du marché carbone (4 nouveaux secteurs sont soumis désormais au marché carbone, lieu d'échange des permis à polluer : secteur maritime, aviation, poids lourds et immeubles de bureaux) et la suppression très graduelle entre 2027 et 2032 des quotas d'émissions gratuits alloués aux entreprises (une mesure qui entrera en vigueur lors de l'instauration de la taxe carbone aux frontières de l'UE).

14. Rapports du syndicat Solidaires Finances Publiques, « Évasion et fraude fiscales, contrôle fiscal » (janvier 2013) et « Quand la baisse des moyens du contrôle fiscal entraîne une baisse de sa présence » (septembre 2018).

15. Voir la note de l'Observatoire de la justice fiscale; « [Pour la bifurcation écologique, en finir avec les paradis fiscaux](#) », avril 2022.

16. Voir notamment le site du collectif « [Plus jamais ça](#) » et la note de l'Observatoire de la justice fiscale du 28 juin 2022 : « [Taxer les superprofits des fournisseurs d'énergie ?](#) »

17. Ce mécanisme progressif présenterait l'avantage de mettre les plus aisés, également les plus pollueurs, davantage à contribution. La redistribution de la taxe carbone pourrait également prendre la forme d'une dotation aux ménages, en eau et en énergie par exemple. Des investissements doivent également offrir une alternative au paiement de la taxe (développement des transports en commun, réaménagement du territoire, relocalisation d'activités, etc.). Un bonus-malus peut également mieux orienter les comportements. Enfin, un blocage de certains prix peut être envisagé. Voir aussi les propositions du rapport d'Attac : « [Basculer la fiscalité carbone sur les entreprises les plus](#) » (novembre 2018) <https://france.attac.org/nos-publications/notes-et-rapports/article/basculer-la-fiscalite-carbone-sur-les-entreprises-les-plus-polluantes-et-jusqu>

18. Voir sur ce sujet le site de Greenpeace : <https://www.greenpeace.fr/isf-climatique/>

19. Voir l'article de l'Observatoire de la justice fiscale, « [Le marché des quotas carbone](#) », 8 décembre 2021.

Une fiscalité écologique néolibérale

La fiscalité écologique est souvent présentée comme un bon moyen de réduire la pollution et les émissions de CO₂. La dégradation de l'environnement par certains agents économiques a en effet un coût qui n'est pas répercuté dans la formation des prix. La fiscalité écologique peut alors modifier les prix relatifs pour « internaliser » (intégrer au prix final) le coût de cette dégradation de l'environnement. Selon cette approche, théorisée au début du XX^e siècle par Arthur Pigou, précurseur du principe « pollueur/payeur », il existe une différence entre les coûts privés liés à une production et les coûts sociaux. Si ceux-ci sont parfois difficilement évaluable, ils n'en demeurent pas moins bien réels : on parle alors d'externalités négatives.²⁰

Ce principe a été repris par l'approche néolibérale de la fiscalité écologique, qui constitue un véritable frein à la mise en œuvre d'une bifurcation écologique et sociale, juste et efficace. En effet, les néolibéraux réclament une baisse des « prélèvements obligatoires », laquelle se traduit par

un appauvrissement des services publics et des mécanismes redistributifs et par une hausse des inégalités. Il en va ainsi des inégalités de revenus, de patrimoines, ou des inégalités culturelles et entre les hommes et les femmes²¹. Fidèles à leur posture, les néolibéraux exigent donc qu'une fiscalité écologique (ou environnementale) s'accompagne d'une baisse des autres prélèvements, pour que leur niveau global n'augmente pas avec la mise en œuvre d'une fiscalité écologique. C'est ce que l'on nomme « neutralité fiscale ».

Les néolibéraux invoquent ainsi leur propre conception du « double dividende ». La notion de double dividende se réfère au cas où l'instauration d'une taxe environnementale, à recettes budgétaires constantes, fait apparaître à la fois un bénéfice environnemental et un bénéfice de nature économique. Pour les néolibéraux, il s'agit tout à la fois de favoriser l'emploi (le premier dividende) par la baisse de certains prélèvements comme l'impôt

sur le revenu ou les cotisations sociales patronales, et l'environnement (le second dividende), par la création d'écotaxes, lesquelles dégageront les recettes qui compenseront les pertes budgétaires des baisses de prélèvements sur le revenu. L'approche néolibérale de la fiscalité écologique est trompeuse. L'assiette de la fiscalité écologique est « biodégradable ». L'objectif est de réduire la pollution, donc *in fine* le rendement de la fiscalité écologique²². Or comme l'a relevé l'Observatoire de la justice fiscale, si l'on baisse certains prélèvements au rendement « durable » (comme les cotisations sociales et l'impôt sur le revenu) pour compenser la création d'une fiscalité écologique au rendement temporaire (car il a vocation à baisser progressivement), le financement de l'action publique diminuera et ne sera plus assuré. Les néolibéraux réclameront alors des privatisations, ce qui a toujours été leur but... Un tour de passe-passe à l'opposé des enjeux écologiques et sociaux.

20. Pigou 1920, in Guillaume Sainteny, « Plaidoyer pour l'écofiscalité », Éditions Buchet et Chastel écologie, Paris, 2012.

21. Celles-ci sont doublement touchées, en tant que principales utilisatrices des services publics mais aussi en tant que principales salariées des secteurs publics notamment.

22. Note de l'Observatoire de la justice fiscale d'Attac, [« Peut-on instaurer une véritable fiscalité écologique ? »](#), 8 décembre 2021.

Des niches fiscales injustes et inefficaces

Selon le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO, un organisme associé à la Cour des comptes), on en comptait 38 en 2018, pour un coût de plus de 13 milliards d'euros. Elles concernent surtout la TICPE. Pire : « *la majorité de ces dépenses fiscales sont défavorables à l'environnement et peuvent être considérées comme des soutiens à la consommation d'énergies fossiles* »²³. Il en va ainsi de celles qui soutiennent des secteurs d'activité polluants (sociétés de transport, filière automobile, agriculture intensive, industrie...). Le CPO précise par ailleurs que les dépenses fiscales défavorables à l'environnement sont deux fois plus coûteuses pour le budget de l'État que celles favorables à l'environnement (7,5 milliards d'euros contre 3,1 milliards en 2017). Ces travaux confirment ceux menés en 2016 par la Cour des comptes, selon laquelle : « *Concernant les dépenses fiscales ayant une incidence négative, l'énergie et l'agriculture représentent chacune un tiers du nombre de dépenses* ». De la même manière, en 2011, le Comité

d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, rattaché à l'IGF, estimait à propos des mesures relatives aux énergies fossiles que « *cela donne un signal-prix qui apparaît totalement contraire à l'objectif assigné à la fiscalité de l'énergie de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre* »²⁴.

Ces dépenses fiscales s'ajoutent aux aides financées par la dépense publique. Or, celles-ci n'ont cessé de croître de telle sorte que, toutes aides confondues (niches et aides directes), en 2007, les aides aux entreprises s'élevaient à 65 milliards d'euros, financées à 90 % par l'État. En 2013, elles s'élevaient à 110 milliards. Avant la crise sanitaire, les évaluations évoquaient 140 milliards. Les mesures prises lors de la crise Covid y ont ajouté environ 100 milliards. Outre le manque de transparence de ces aides, leur efficacité est contestée puisque, la plupart du temps, elles ne sont pas conditionnées au respect de critères sociaux et environnementaux. Impossible en revanche de ne pas faire le lien avec les

bénéfices records enregistrés par les entreprises du CAC40 ainsi qu'avec les versements de dividendes ou les rachats d'actions, et ce alors que la totalité des groupes ont perçu des aides publiques. De plus, les plans de relance envisagés par le gouvernement français concernent peu les secteurs féminisés, notamment ceux qui se sont trouvés en première ligne pendant la pandémie et qui correspondent pourtant à des activités essentielles (santé, éducation,...). S'agissant des particuliers, le cas du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE, remplacé par « Ma prim renov ») est instructif. Selon le rapport sur l'impact environnemental du budget 2021, il a « *principalement bénéficié aux ménages les plus aisés en 2018, comme les années précédentes. Les deux tiers des dépenses en travaux énergétiques déclarées par les foyers au titre du CITE l'ont été par les deux derniers quintiles de revenu fiscal de référence (...) soit 40 % des foyers les plus aisés. La propension à réaliser et déclarer des travaux de rénovation augmente nettement avec le revenu* ».

23. Rapport du CPO, « La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique », septembre 2019.

24. Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011.

II - MOBILISER LE SYSTÈME FINANCIER POUR LA BIFURCATION ÉCOLOGIQUE

Tel qu'il fonctionne actuellement, le système financier n'est pas en mesure de financer la bifurcation écologique, pour deux raisons principales : en premier lieu, le court-termisme des acteurs financiers est inadapté au financement à long terme requis par la bifurcation écologique, c'est la fameuse « tragédie de l'horizon » ; en second lieu, les acteurs financiers sont dans l'incapacité de prendre en compte la nature particulière des risques liés au changement climatique, en particulier leur dimension systémique qui requiert une action publique. La preuve que les banques n'intègrent pas les risques climatiques est donnée par le fait que celles-ci continuent de financer le secteur des énergies fossiles, comme le montrent les ONG, en dépit de leurs effets catastrophiques sur le climat de la planète²⁵. À l'instar de ce que nous préconisons à propos des finances publiques, **il importe donc de changer le cadre de la politique monétaire et bancaire.**

Un certain nombre d'ONG et d'économistes sont arrivés à la conclusion que, dans le système financier actuel dominé par la logique du rendement financier à court terme, « la finance verte est une illusion » (voir encadré 6). En effet, les investissements requis par la bifurcation éco-

logique ne sont le plus souvent pas financièrement rentables (infrastructures, rénovation de l'habitat, dépollution, préservation de la biodiversité, formation, etc.), et donc ne peuvent être financés par la plupart des acteurs qui composent le système financier. D'où la nécessité d'un pôle bancaire et financier public (voir plus loin). Les tentatives pour mettre la finance au service de la bifurcation écologique, telles que les obligations vertes, présentent d'importantes limites et ne sont pas à la hauteur des enjeux. Pour l'ensemble des acteurs du mouvement social et associatif, il existe des alternatives qui permettent de sortir de l'impasse de la « finance verte » et de la domination et des effets pervers de la finance de marché. Ces politiques alternatives peuvent être classées en trois grandes catégories : **(II.1)** la réorientation écologique de la politique monétaire ; **(II.2)** le renforcement des normes et de la régulation appliquées au système bancaire et financier et **(II.3)** la mise en place d'un pôle financier public.

25. « Banking on climate chaos », rapport 2022, <https://reclaimfinance.org/site/en/2022/03/30/banking-on-climate-chaos-report-2022/>

26. Attac, « La monnaie au service de la société », Jean-Marie Harribey, Esther Jeffers et Dominique Plihon, note du 29 avril 2020.

5

Qu'appelle-t-on « système financier » ?

Le système financier comporte deux catégories principales d'acteurs : d'une part, les banques, qui financent les investissements par le crédit, et d'autre part, les investisseurs institutionnels (fonds

communs de placement, fonds de pension, sociétés d'assurance) qui financent les investissements, à partir de l'épargne qu'ils collectent, en achetant les titres émis par les entreprises et les collectivités

publiques sur les marchés financiers. Ces titres sont soit des obligations (qui représentent de la dette privée ou publique), soit des actions (qui représentent le capital social des entreprises).

L'illusion de la finance verte

La finance verte est généralement définie comme l'ensemble des opérations financières supposées œuvrer pour la bifurcation écologique et la lutte contre le réchauffement climatique. Pour atteindre cet objectif, la finance verte s'appuie sur des instruments, dont le plus connu sont les obligations vertes, et sur certains mécanismes (comme la régulation financière, la fiscalité verte et la taxonomie verte). « Green bonds » en anglais, les obligations vertes sont des titres émis lors d'emprunts destinés à financer des « projets verts ». La première émission d'obligations vertes a été faite en 2007 par la Banque européenne d'investissement, suivie en 2008 par la Banque mondiale. L'État français est devenu le deuxième émetteur d'obligations vertes, après l'État chinois. Les entreprises, comme EDF et Renault, se sont également lancées sur ce marché. Malgré leur succès et leur croissance rapide, ces opérations ne

représentent en réalité qu'une petite part du marché obligataire mondial (2 %) et ne sont pas à la hauteur des besoins de financement liés à la bifurcation énergétique. De plus, le « label » obligation verte est très flou, et n'est validé par aucune autorité publique. Ce qui a donné lieu à des abus, comme le financement de l'agrandissement de l'aéroport de Mexico par des obligations vertes. La Commission européenne a élaboré une « taxonomie verte » dont l'objectif est d'orienter les financements vers les emplois « durables » conformes aux exigences de la bifurcation écologique. La taxonomie verte est une méthodologie de classification commune des opérations des entreprises et des acteurs financiers selon leur caractère « durable » qui est défini à partir de plusieurs critères : atténuation du changement climatique, adaptation au changement climatique, utilisation et protection des

ressources éoliennes et solaires, contribution aux objectifs environnementaux (par exemple, production de batteries électriques). Le règlement « taxonomie » devrait obliger les acteurs économiques à publier des informations sur leurs opérations classées selon la taxonomie. Celle-ci pourra également être utilisée pour définir les labels verts. Présentée comme un instrument stratégique au service de l'écologie, la taxonomie présente d'importantes limites, car elle risque de favoriser les comportements de « greenwashing ». La crédibilité de cet instrument a été sérieusement mise à mal à la suite de la décision de considérer le nucléaire et le gaz comme des énergies durables, sous les pressions respectives de la France et de l'Allemagne... Plusieurs ONG ont lancé une action en justice contre le label vert pour le gaz, le nucléaire. L'illusion de la finance verte est aujourd'hui bien documentée.

27. Voir notamment : Gaël Giraud, *L'illusion financière*, Éd. de l'Atelier, 2013 ; Attac, « [La finance verte est-elle vraiment verte ?](#) », note du décembre 2017 ; Nicolas Bouleau, *Le mensonge de la finance, Les mathématiques, le signal-prix et la planète*, Éd. de l'Atelier, 2018 ; Jean-Marie Harribey, *En finir avec le capitalovirus, L'alternative est possible*, Dunod, 2021 ; Hélène Tordjman, *La croissance verte contre la nature, Critique de l'écologie marchande*, La Découverte, 2021 ; Alain Grandjean et Philippe Lefournier, *L'illusion de la finance verte*, Éd. de l'Atelier, 2021 ; Pierre Khalifa, Jacques Rigaudiat et Jean-Marie Harribey, *Quoi qu'il en coûte, Sortir la dette des griffes de la finance*, Textuel, 2022.

1/ Réorienter le rôle de la Banque centrale européenne pour un tournant écologique de la politique monétaire

La Banque centrale, qui est « la banque des banques », a un rôle stratégique à jouer dans le financement de la bifurcation. Face à la menace climatique et aux pressions de la société civile, la BCE a annoncé en juillet 2022 sa décision « *d'intégrer les considérations de changement climatique dans la politique monétaire* », ce qui l'a conduite à faire une série de promesses déclinées en trois volets : les obligations d'entreprise, les garanties fournies par les institutions financières emprunteuses et une politique d'évaluation des investissements (**voir encadré 7**). Ces promesses de la BCE constituent des avancées. Elles remettent en cause le dogme néolibéral dit de « neutralité de marché » de la Banque centrale, selon lequel cette dernière ne doit pas s'immiscer dans le fonctionnement du système bancaire et financier.

Dans le même temps, en relevant ses taux en 2022 dans un contexte de forte inflation, la BCE se livre à un resserrement brutal de la politique monétaire qui prend le risque de provoquer des dégâts sociaux, une récession et de remettre en cause du financement des investissements nécessaires à la bifurcation.. On peut donc assister au grand retour d'une orthodoxie alliant rigueur salariale, monétaire et budgétaire, à l'opposé de ce que les enjeux sociaux et climatiques exigent. C'est donc bien le cadre de la politique monétaire actuelle et le rôle de la BCE qu'il faut réorienter. Attac a toujours estimé que la BCE devait poursuivre d'autres objectifs que la seule lutte contre l'inflation et qu'elle devait assumer sous contrôle démocratique sa responsabilité de régulation de l'ensemble des opérations financières - qu'il faut étendre aux objectifs sociaux et écologiques.

La réorientation de la politique monétaire devrait prendre trois formes complémentaires :

↳ La BCE pourrait financer directement, **c'est-**

à-dire émettre sa propre monnaie pour financer les investissements verts des gouvernements (cf partie 1.1), tels que la construction d'infrastructures (voies ferrées, hôpitaux, écoles...). L'avantage de ce mode de financement est d'éviter à la BCE d'intervenir après les banques et les marchés financiers, comme dans les opérations ci-dessus, et de retrouver son rôle de Banque centrale au service de toute la société. Mais cette politique est aujourd'hui considérée comme contraire aux traités européens qui prohibent toute forme de création monétaire de la BCE au profit des gouvernements... Remettre en cause cette orthodoxie monétaire infondée est nécessaire pour assurer le financement de la bifurcation écologique.

↳ Dans le cadre de sa politique monétaire traditionnelle, la Banque centrale refinance les banques commerciales en leur prêtant à des taux d'intérêts « directeurs » qu'elle fixe. La BCE pourrait mettre cette politique au service de la bifurcation écologique en appliquant **des taux d'intérêt préférentiels pour prêter aux banques qui financent les projets verts**. En clair, une banque qui accorde un prêt pour mieux isoler des logements, pourrait se refinancer auprès de la BCE à un taux d'intérêt préférentiel, par exemple 1 % en dessous du taux officiel.

↳ Plusieurs années après la crise financière de 2007-2008, la BCE a mis en œuvre une politique monétaire dite « non conventionnelle » destinée à faciliter le financement des entreprises et des États membres de la zone euro. Cette politique non conventionnelle, qui a notamment consisté en l'achat d'obligations (titres de dette) émises par les États et les entreprises, devra également être mobilisée au service de la bifurcation écologique. Dans ce but, la BCE devra **privilégier les achats d'obligations ayant servi à financer des projets conformes aux priorités de la bifurcation écologique, tels que la construction d'un parc d'éoliennes, ou les dépenses de recherche et développement en faveur des énergies renouvelables**. À l'inverse, la BCE devra stopper tout achat de titres favorisant l'utilisation des énergies fossiles.

La BCE devient-elle « écolo » ?

Le 4 juillet 2022, la BCE a annoncé un « verdissement » de sa politique en trois étapes. En octobre, la BCE va modifier ses critères pour ses opérations destinées à soutenir l'économie lors de ses achats de titres émis par les entreprises. Les ONG comme Attac, Oxfam et Veblen ont montré que plus de 60 % de ces achats d'obligations d'entreprises

concernaient les secteurs les plus polluants de l'économie²⁸.

La BCE annonce qu'elle fera désormais « basculer » son portefeuille d'obligations vers des entreprises ayant une meilleure performance climatique.

La deuxième décision concerne les prêts accordés par la BCE aux banques. À partir de 2024, la BCE appliquera des critères environnementaux

pour accepter les garanties apportées par les banques, ce qui devrait inciter ces dernières à verdir en amont leurs prêts²⁹. Troisième étape : la BCE n'acceptera plus, à partir de 2026, les collatéraux représentant des prêts bancaires aux entreprises n'appliquant pas la directive européenne, obligeant celles-ci à publier leur empreinte carbone³⁰.

28. Rapport de l'Institut Veblen, « [Aligner la politique monétaire sur les objectifs climatiques de l'Union européenne](#) », mars 2019.

29. La garantie prend la forme d'un « collatéral », soit les actifs, titres ou liquidités, remis en garantie par le débiteur à son créancier pour couvrir le risque de crédit (c'est-à-dire la possibilité que le débiteur ne respecte pas ses obligations). En cas de défaillance du débiteur, le créancier aura alors le droit de conserver les actifs remis en collatéral afin de se dédommager de la perte financière.

30. Voir le [site de la BCE](#).

2/ Renforcer les normes et la régulation du système bancaire et financier

Afin qu'il joue pleinement son rôle dans le financement de la bifurcation écologique, le système bancaire et financier doit être étroitement contrôlé et régulé. Car on constate que, livrés à eux-mêmes et à la logique du marché, les acteurs financiers non seulement ne mobilisent pas toute leur activité vers la priorité climatique, mais ont également tendance à continuer de financer les énergies fossiles.

L'instrument réglementaire est particulièrement important car la finance et le climat entretiennent des relations ambivalentes qualifiées de « double matérialité » par les spécialistes : d'un côté, le changement climatique fragilise les acteurs financiers qu'il soumet à des risques nouveaux à caractère systémique ; et d'un autre côté, ces mêmes acteurs financiers, par leur recherche effrénée de rentabilité à court terme qui les amène

notamment à continuer de financer les énergies fossiles, tendent à amplifier le changement climatique.

Aucune avancée significative n'a été réalisée récemment concernant le renforcement prudentiel et écologique de la réglementation des banques, car les décideurs publics et privés restent sous l'emprise de la doxa néolibérale du laisser-faire, fondée sur la croyance infondée en la capacité autorégulatrice des marchés³¹. Pourtant, des travaux récents émanant d'institutions indépendantes et d'ONG ont élaboré des propositions sur les mesures réglementaires nécessaires pour amener les banques à mettre leur politique en cohérence avec les impératifs de la transition écologique. Au sein du mouvement social, le débat porte sur le rôle des banques mais aussi sur le pouvoir de décision, voire sur leur propriété. Pour l'heure, s'agissant du financement de la bifurcation sociale et écologique, quatre séries de mesures peuvent être mises en avant :

↳ **Rendre obligatoire la mise en place par chaque banque d'un plan de décarbonation progressive à l'horizon 2050**, en lien avec les engagements pris par les gouvernements dans le cadre de l'Accord de Paris (2015) de rendre les flux financiers conformes aux impératifs écologiques. Ce plan concernerait l'ensemble des opérations et des clients des banques. Les autorités de supervision des banques seraient responsables de la supervision de la mise en place et de l'exécution de ce plan. Cette proposition avancée par l'Institut pour le Climat (I4CE) fournirait un cadre cohérent et contraignant aux banques pour sortir de l'ère des énergies fossiles.³²

↳ **Mettre en place une régulation verte « structurelle » destinée à réduire la part des actifs bruns dans les bilans bancaires**, et une augmentation de la part des actifs verts. Cette mesure, proposée par l'Institut Veblen, prendrait notamment la forme d'une interdiction de nouveaux prêts bancaires destinés au financement des énergies fossiles³³. Elle compléterait la mesure précédente en agissant directement sur les financements bancaires.

↳ **Renforcer les règles « prudentielles » destinées à amener les banques à se protéger contre les risques futurs**. La plus importante de ces règles est le ratio de fonds propres qui oblige les banques à détenir des fonds propres en proportion de leurs risques, par exemple le risque d'insolvabilité de leurs clients³⁴. Il serait utile de prendre en compte les risques liés au climat dans le calcul du ra-

tio de fonds propres, en obligeant les banques à augmenter ce ratio si elles détiennent des actifs « bruns », correspondant par exemple à des prêts bancaires pour la construction de centrales à charbon. Ces actifs constituent un risque important pour les banques, et plus largement pour le système financier, car ils seront dévalorisés dans la perspective de la fermeture future de ces centrales³⁵.

↳ **Introduire une régulation de la finance verte destinée en particulier à lutter contre le « greenwashing »**. Dans ce domaine un contrôle du marché des obligations vertes par des autorités publiques apparaît nécessaire, en particulier pour ce qui concerne la labellisation de ces instruments financiers dont on a vu que la définition est souvent très floue et trompeuse.

31. Voir l'appel « Nous devons sauver la nature de l'économie positive de la nature, lettre ouverte au WWF, au forum économique mondial, à la convention sur la diversité biologique, à la Commission européenne et au Parlement européen », septembre 2022.

32. « Intégrer une obligation de transition bancaire au sein du pilier 2 », I4CE, Institut de l'économie pour le climat (I4CE), avril 2022.

33. Institut Veblen, « [Mettre la réglementation bancaire au service de la transition écologique](#) », juin 2022.

34. L'objectif des accords de Bâle qui fixent ces normes est d'instaurer des normes internationales de renforcement de chaque établissement financier afin d'éviter des crises de plus en plus importante. De manière générale, il existe un mécanisme de surveillance des normes bancaires supervisé par la banque centrale européenne (voir le [site de la Banque de France](#)).

35. Ces actifs dévalorisés, qualifiés d'« actifs échoués » (*stranded assets*), pourraient être à l'origine de pertes importantes pour les banques à la suite de l'abandon des énergies fossiles.

3/ Le rôle stratégique d'un véritable pôle public bancaire pour le financement de la transition

Si les banques privées sont gouvernées dans l'intérêt des actionnaires privés, les banques publiques d'investissement ou de développement doivent répondre à des enjeux d'intérêt général. C'est le cas de la Banque européenne d'investissement à l'échelle de l'Union européenne. En France, ce rôle a été joué traditionnellement par la Caisse des dépôts et consignations (CdC) qui centralise une partie (60 %) de l'épargne administrée (livret A, LDDS) dans le Fonds d'épargne, et qui réalise des prêts à long terme (jusqu'à 60 ans) pour financer des investissements d'intérêt général (logement social, infrastructures, équipement des collectivités locales).

Emmanuel Macron a décidé de constituer un pôle financier public sous le contrôle de la CdC, regroupant notamment la Banque postale, CNP assurances BPI France, dont le bilan global s'élève à 1000 milliards d'euros. Mais malgré les apparences, il s'agit d'une concentration capitaliste d'inspiration néolibérale, réalisée dans le cadre de la loi PACTE (Plan d'action pour la transformation des entreprises) votée en 2019, a fixé aux acteurs financiers publics l'objectif d'une gestion selon « les standards des marchés financiers », c'est-à-dire donnant la priorité à la rentabilité financière, au détriment de l'objectif de service public.

Les organisations regroupées dans la Convergence des services publics, dont Attac fait partie, ont dénoncé cette réforme néolibérale, jugée « *dépourvue de tout lien avec l'intérêt général* » et avec les impératifs de la bifurcation écologique³⁶. La campagne menée par Attac et 350.org pour la défense du livret LDDS, dont une partie a servi au financement des énergies fossiles, s'est également inscrite dans la perspective de mettre notre argent au service de la lutte contre le changement climatique³⁷. Cette campagne a abouti à une proposition de loi en mars 2018³⁸.

Parmi les mesures proposées par Attac :

↳ **Renforcer la transparence et le contrôle de l'utilisation des ressources émanant de l'épargne populaire centralisée par la CdC** dans le cadre de son Fonds d'épargne, qui centralise 60 % de l'épargne administrée, pour stopper tout financement de projets ayant recours aux énergies fossiles, et afin d'assurer la priorité au financement des dépenses publiques en faveur de la bifurcation écologique, telles que la rénovation thermique des logements sociaux (et ce, sans hausse de loyer). Cette mesure s'oppose aux nouvelles dispositions prévues dans la réforme de la CdC dans le cadre de la loi PACTE, mentionnée plus haut, qui réduit le rôle de la commission de surveillance de la CdC, composée notamment d'élus et de représentants syndicaux.

↳ **Accroître les moyens de financement du groupe de la CdC au service de la bifurcation écologique.** Les institutions financières publiques doivent mobiliser des ressources importantes pour assurer les besoins massifs de financement liés à la transition, que les acteurs privés ne sont pas en mesure de satisfaire. Les financements apportés par la BCE aux banques ont un rôle important dans ce domaine, comme on l'a montré plus haut. Bpifrance, filiale de la CdC, qui s'affiche comme « la Banque du climat en France, a le statut d'établissement de crédit public, ce qui lui donne la possibilité de bénéficier des financements de la BCE, selon l'article 123.2 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Pour Attac, ces financements de la BCE en faveur de Bpifrance devraient être réalisés à des conditions préférentielles, afin de permettre à cette « Banque du climat » de jouer pleinement son rôle, comme le propose un rapport de l'Assemblée nationale (**voir encadré 8**).

36. « Face au projet « Pacte – Macron » : « Appel pour un pôle financier public au service des citoyens », Attac, février 2019.

37. Voir la tribune du 22 septembre 2021, « [Stop au greenwashing de nos livrets d'épargne !](#) ».

38. Voir les notes d'Attac, « Campagne #PasAvecNotreArgent : la pression s'accroît sur Bruno Le Maire pour exiger que le LDDS cesse de financer la destruction du climat », du 25 octobre 2018 et « [Nous ou les énergies fossiles ? Les députés ont choisi les fossiles](#) », du 8 mars 2019.

La proposition de loi en faveur de l'utilisation de l'épargne populaire en matière énergétique

Afin qu'aucun euro épargné par les Français ne contribue à financer des projets climaticides, cette proposition de loi demandait que l'argent des livrets d'épargne A et LDDS centralisée par la Caisse des dépôts et consignations (soit environ 60 % du total collecté) ne puisse plus être utilisé pour financer des entreprises se livrant à des activités d'exploration ou d'exploitation d'hydrocarbures (pétrole ou gaz) ou de charbon, que la transparence et donc le contrôle de l'emploi de l'argent de l'épargne populaire soit nettement renforcé : le Parlement serait désormais

destinataire, chaque trimestre, d'informations détaillées sur la nature des prêts accordés par les banques avec l'argent de cette épargne (seul le ministre de l'Économie étant destinataire d'une information écrite) ; les banques devraient, dans leur bilan annuel public et accessible à la société civile, donner une information détaillée sur leur financement aux entreprises ayant des activités dans le secteur de l'énergie fossile ; les investisseurs institutionnels publics ou privés (CDC, diverses caisses de retraite...) auraient une obligation de transparence sur

la gestion de leur portefeuille d'actifs, ce qui permettrait d'identifier les éventuels investissements réalisés au bénéfice d'entreprises du secteur des hydrocarbures et du charbon. Mais la majorité LREM, lors du vote du 7 mars 2019, a entièrement vidé de sa substance le texte de cette proposition de loi, et l'a privé de toute portée, n'aboutissant qu'à de nouvelles et énièmes demandes de rapport. Une demande concernant le LDDS a été réitérée lors du PLF 2021 par plusieurs mouvements et organisations, sans succès pour le moment : affaire à suivre...³⁹.

39. [Rapport d'information de l'Assemblée Nationale sur la banque publique d'investissement Bpifrance](#), 2015.

CONCLUSION

L'accumulation capitaliste, fondée sur la surexploitation du travail et de la nature, est désormais confrontée aux limites de la planète, ce qui nécessite une bifurcation systémique. Cette note a montré que le financement de cette bifurcation, sociale et écologique repose sur la mise en œuvre d'une large gamme d'instruments et de politiques publiques dans les domaines budgétaires, fiscaux, financiers, monétaires et réglementaires. Les financements doivent ainsi permettre de satisfaire les choix découlant de la bifurcation sociale et écologique en matière de réduction des inégalités, de politique de l'emploi, de recherche et développement publics, de santé, d'éducation, de logement, de mobilité, etc.

L'efficacité de ces politiques publiques nécessite que celles-ci soient étroitement coordonnées entre elles dans le cadre d'un « *policy mix* » social et écologique (soit la combinaison de la politique budgétaire et de la politique monétaire). Ce *policy mix* devra respecter un certain nombre de principes. En premier lieu : éviter les conflits d'objectifs entre les différentes politiques publiques.

Par exemple, si la BCE est amenée à remonter ses taux d'intérêt directeurs pour lutter contre l'inflation, il est essentiel que la hausse des taux n'entraîne pas un renchérissement du financement de la transition, d'où la nécessité de « sanctuariser » les financements verts, et de leur appliquer des taux d'intérêt préférentiels, indépendants des aléas conjoncturels.

En second lieu, il est important que les autorités publiques se coordonnent à l'échelle internationale. La création en 2019, d'un réseau international des banques centrales et des superviseurs pour le verdissement du système financier, qui regroupe une centaine de pays, constitue une avancée dans la bonne direction⁴⁰.

Enfin, il est essentiel qu'une hiérarchie politique soit reconnue dans la « gouvernance » du *policy mix* écologique et social. Ce qui signifie par exemple que, mettre la politique monétaire au service de l'intérêt général et de la bifurcation écologique, nécessite de reconsidérer l'indépendance politique actuelle des banques centrales, en distinguant leur autonomie opérationnelle de leur indépendance politique.

Il doit revenir aux élus et au gouvernement de fixer les priorités et les objectifs poursuivis, et à la Banque centrale de décider de l'instrument qu'elle juge le plus approprié pour atteindre les objectifs de politique monétaire, à condition qu'elle rende compte de son action auprès d'instances démocratiquement élues. Sur le plan institutionnel, la meilleure solution est d'articuler les différentes politiques économiques dans le cadre d'une planification écologique dont l'objectif serait d'assurer la cohérence globale des politiques publiques⁴¹.

40. Site du « Réseau pour le verdissement du système financier ».

41. Dominique Plihon, « La planification écologique : une approche institutionnaliste », Attac, Les Possibles, n° 23, avril 2020.

Octobre 2022

Rapport conçu, rédigé et mis en forme
par l'équipe de l'Observatoire de la justice fiscale
et l'espace Banque-finance d'Attac.

<https://obs-justice-fiscale.attac.org/>

<https://france.attac.org/>

Contact : observatoire@attac.org

