

N° 1700

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 février 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE
BUDGÉTAIRE SUR LA PROPOSITION DE LOI *en faveur de la **transparence***
*dans l'utilisation de l'épargne populaire en matière **énergétique*** (n° 1611)

PAR Mme ELSA FAUCILLON
Députée

Voir les numéros :
Assemblée nationale : **1611**.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
1. Investir dans les énergies fossiles : une menace pour le climat.....	7
2. Investir dans les énergies fossiles : un risque financier	11
3. Le désinvestissement des acteurs financiers du secteur des énergies fossiles : un engagement qui peine à se traduire dans les faits	13
4. La transparence sur les investissements dans les énergies fossiles : une attente des citoyens, un levier d'intervention à conforter	18
DISCUSSION GÉNÉRALE	21
EXAMEN DES ARTICLES	35
<i>Article 1^{er}</i> : [Art. L. 221-5 du code monétaire et financier] : Utilisation par les banques des ressources du livret A et du livret de développement durable et solidaire	35
<i>Article 2</i> : [Art. L. 511-45-1 (nouveau) : du code monétaire et financier] Transparence sur le financement par les banques des activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures et du charbon.....	45
<i>Article 3</i> : [Art. L. 221-7 du code monétaire et financier] Interdiction de financement des activités liées aux hydrocarbures et au charbon par le fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations.....	52
<i>Article 4</i> : [Art. L. 553-22-1 du code monétaire et financier] Transparence sur les actifs détenus par les investisseurs institutionnels dans les secteurs des hydrocarbures et du charbon	58
ANNEXE I : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	65
ANNEXE II : TRIBUNE D'ECONOMISTES APPORTANT LEUR SOUTIEN À LA PROPOSITION DE LOI	67

INTRODUCTION

En souscrivant l'accord de Paris du 12 décembre 2015, **la France s'est engagée à participer à « la riposte mondiale à la menace des changements climatiques »** et conformément à l'article 2 de cet accord, à **« rendre les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques »**.

Près de quarante mois plus tard, alors que nous ne parvenons pas à atteindre nos objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, les peuples se mobilisent pour contraindre les pouvoirs publics à agir.

Deux millions de nos concitoyens se sont joints à la pétition dite « L'Affaire du siècle » appelant l'État à mettre un terme à **« l'inaction climatique »**. Un vaste **mouvement de la jeunesse européenne** contre la catastrophe écologique se traduira, en France, le 15 mars prochain, par la grève scolaire et étudiante pour le climat.

Plus que jamais, le législateur est donc appelé à intervenir pour **donner la force de la loi à toutes les mesures susceptibles de permettre à nos sociétés de relever le défi de l'urgence climatique**.

Et le législateur doit plus encore intervenir lorsqu'il s'agit de **mettre un terme aux faux-semblants et de donner au citoyen les moyens de vérifier les engagements qui sont pris en son nom, ou en utilisant son épargne**.

En effet, depuis la COP 21, et particulièrement à l'occasion des « *Climate finance days* » qui se tiennent désormais chaque année à Paris, **les banques et les investisseurs institutionnels, publics comme privés, prennent des engagements en faveur du climat**, pour **« aligner leurs portefeuilles financiers sur une trajectoire 2° C »** et peser sur les stratégies d'investissement des entreprises les plus émettrices de gaz à effet de serre.

Mais ces engagements se traduisent bien mal dans les faits.

Alors que nos objectifs climatiques exigent de laisser dans le sol d'ici à 2050 la moitié des réserves de pétrole et de gaz et 80 % des réserves de charbon, **les acteurs financiers continuent d'investir dans de nouveaux équipements d'exploration et d'exploitation du pétrole, du gaz et du charbon**.

La « *finance verte* » invoquée parfois de façon rituelle, relève aujourd'hui trop souvent de **mesures de communication** masquant la poursuite, parfois même l'accélération, des investissements fossiles.

Cette proposition de loi constitue donc une réponse à l'inertie.

L'inertie des investisseurs privés qui ne s'engagent pas résolument dans la voie de l'indispensable désinvestissement des secteurs des énergies fossiles alors même que les nouveaux investissements réalisés dans ces domaines constituent un **« risque systémique »** qui expose les peuples au risque qu'une crise financière s'ajoute à la crise climatique.

L'inertie des pouvoirs publics qui disposent de nombreux leviers réglementaires, notamment depuis la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, pour orienter directement ou indirectement les investissements vers la transition écologique, mais qui ne les utilisent pas suffisamment, quand ils ne les privent pas de leur portée.

Les prétextes à l'inaction sont multiples, certains ont malheureusement été mis en avant lors de l'examen, et du rejet, de cette proposition de loi par la commission des finances. Car **la priorité serait...d'attendre...**

Attendre que de nouveaux bilans s'ajoutent aux anciens rapports.

Attendre que le gouvernement mette à jour des dispositions réglementaires pourtant dépassées, comme si l'inertie des ministères pouvait freiner l'initiative parlementaire.

Attendre, au prétexte d'initiatives en cours au plan européen, comme si l'Europe, lorsqu'elle est au service des peuples, ne progressait pas aussi au rythme des avancées les plus ambitieuses de chacun de ses États membres.

Attendre, car la proposition de loi émane d'un groupe parlementaire d'opposition, comme si les considérations partisans pouvaient prendre le pas sur l'objectif, qui nous engage tous, de limiter le réchauffement climatique.

Mais il n'est désormais plus temps d'attendre.

Alors que la transition énergétique devrait figurer au premier rang des préoccupations des investisseurs dits de long terme, **le court-termisme des marchés aveugle toujours des acteurs financiers que l'on dit pourtant rationnels.**

La puissance publique doit donc intervenir, en **interdisant un usage de l'épargne réglementée contraire à nos objectifs de transition énergétique** et en obligeant les banques et les assureurs à dévoiler l'étendue de leurs engagements financiers liés aux énergies fossiles.

Les investisseurs mais également les entreprises des secteurs de **l'énergie** doivent être **mis face à leurs responsabilités**, car ils disposent de leviers financiers et techniques pour accélérer la transition énergétique. Les mesures de transparence figurant dans la présente proposition de loi doivent **permettre aux autorités publiques comme aux citoyens de s'assurer que ces acteurs appuient la transformation de l'économie appelée par les défis climatiques et qu'ils cessent d'y faire obstacle.**

Il revient désormais à l'Assemblée nationale, en séance publique, d'adopter cette proposition de loi pour **congédir le spectre de l'inaction climatique et redonner à la France un temps d'avance dans la « riposte mondiale à la menace des changements climatiques ».**

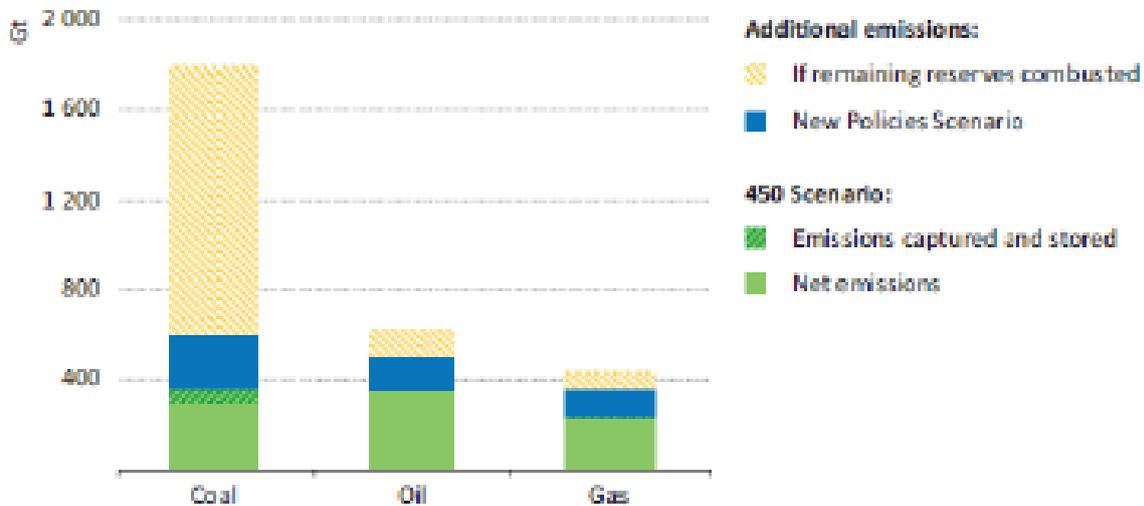
1. Investir dans les énergies fossiles : une menace pour le climat

Pour limiter le réchauffement climatique de moyen terme, les États signataires de l'accord de Paris se sont engagés à prendre dès aujourd'hui des mesures permettant de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) et donc la part des énergies fossiles dans leur demande d'énergie.

Le calcul des quantités physiques de GES compatibles avec nos objectifs de limitation du réchauffement climatique dépend par ailleurs de la quantité de GES déjà émise et permet de définir le « **budget carbone** » qui peut être consommé au plan mondial d'ici 2050.

Selon l'institut Carbon Tracker⁽¹⁾, ce budget carbone est compris entre 900 et 1 075 gigatonnes de CO₂, alors que **les réserves mondiales connues de combustibles fossiles représentent un potentiel d'émissions de 2 860 gigatonnes de CO₂, donc 2,6 à 3,1 fois plus élevé**, comme l'illustre le schéma ci-après.

EMISSIONS CUMULÉES POTENTIELLES EN CO₂ ÉMANANT DES RÉSERVES DE COMBUSTIBLES FOSSILES PAR SCÉNARIO JUSQU'EN 2050



Source : Agence internationale de l'énergie

Une limitation du réchauffement climatique bien en dessous de 2° C nécessite donc de ne pas exploiter plus des deux tiers des réserves mondiales prouvées d'énergies fossiles.

Selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE), il en résulterait qu'environ **50 % des réserves prouvées de pétrole et de gaz et 80 % des réserves de charbon ne devront pas être mises en exploitation d'ici 2050.**

(1) <https://www.carbontracker.org/terms/unburnable-carbon/>

Comme le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) l'a rappelé dans un rapport paru en octobre 2018, **les efforts supplémentaires engagés dès aujourd'hui dans le but de contenir le réchauffement à +1,5° C plutôt qu'à +2° C permettraient de réduire de façon significative les effets du réchauffement déjà en cours** ⁽¹⁾.

Ces efforts permettraient de ramener par exemple de 27 % à 14 % la part de la population mondiale exposée à des chaleurs extrêmes au moins une fois tous les cinq ans. À cette fin, **les émissions annuelles mondiales de GES devront être ramenées à 25 gigatonnes de GES dès 2030 alors que la poursuite des politiques actuelles reviendrait à doubler les émissions à la même date** ⁽²⁾.

Investir aujourd'hui dans les énergies fossiles contrevient donc à la première exigence de la transition énergétique : **laisser dans le sol une part considérable des ressources fossiles afin d'éviter que le niveau de concentration atmosphérique des gaz à effet de serre n'expose à des niveaux de réchauffement bien trop élevés.**

Investir aujourd'hui dans les énergies fossiles, c'est aussi **faire obstacle à une réorientation des flux financiers vers les investissements nécessaires au développement des énergies renouvelables**, qui doivent se substituer à une part de la demande actuelle d'énergies mais également répondre aux nouveaux besoins des pays du Sud, dont il est essentiel que le développement soit peu carboné.

Selon une estimation établie par la New Climate Economy ⁽³⁾, au niveau mondial, la trajectoire sobre en carbone nécessite, par rapport à un scénario sans changement de comportement, d'accroître d'environ 5 % le total des investissements dans les infrastructures tout en ciblant différemment les financements et en diminuant les investissements dans les énergies fossiles.

Comme le montre le schéma ci-après, **il est nécessaire de diminuer de 6 000 milliards de dollars d'ici 2035 les montants investis dans les secteurs des combustibles fossiles dans le but d'atténuer, au niveau macroéconomique, la charge liée aux investissements supplémentaires dans l'efficacité énergétique et les nouvelles technologies bas-carbone.**

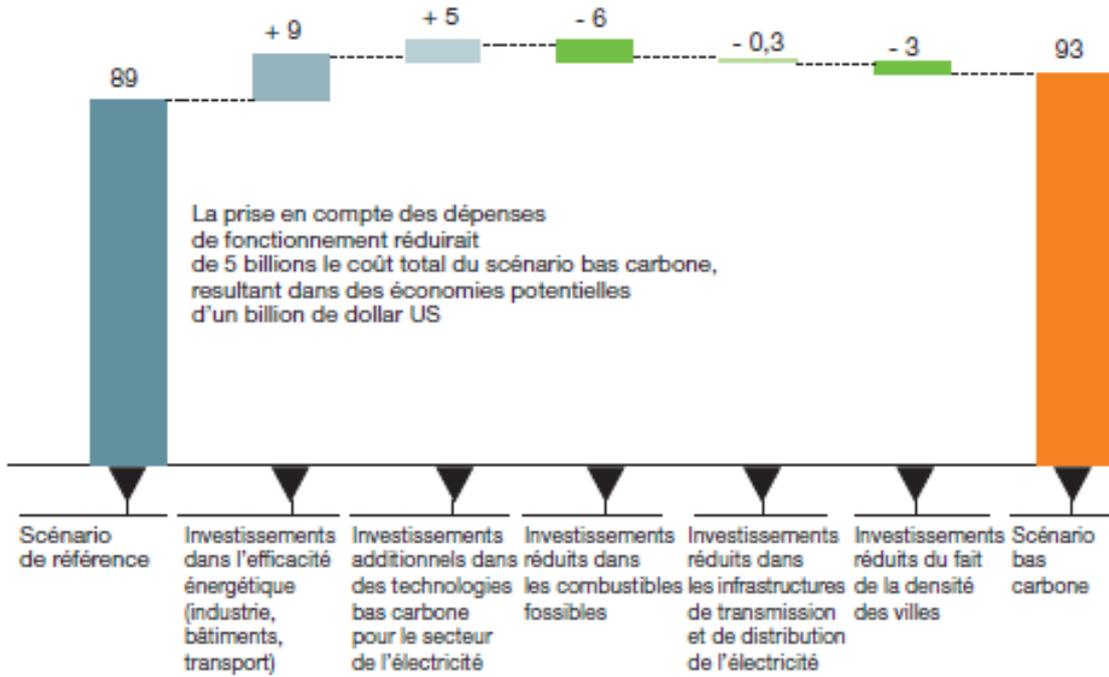
Une stratégie cohérente de désinvestissement des énergies fossiles est donc indissociable de l'investissement dans la transition énergétique et écologique, car elle permet de réorienter des flux d'investissements existants.

(1) GIEC. 2018. Global Warming of 1.5°C. <http://report.ipcc.ch>

(2) I4CE, Point climat n°60 - *La finance n'a pas encore pris la mesure des impacts climatiques*, page 2.

(3) *The sustainable infrastructure imperative: financing for better growth and development 2016 – Global Commission on the Economy and Climate*

BESOINS D'INVESTISSEMENTS MONDIAUX DANS LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE 2015-2030 (estimations en milliers de milliards [billions] de dollars)



Source : Commissariat général au développement durable, Chiffres clés du climat, 2018, d'après New climate economy, 2016

Le desinvestissement des énergies fossiles : un objectif de la politique énergétique nationale consacré par le législateur

L'article 1^{er} de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a modifié le code de l'énergie afin de **faire de la diminution de la part des énergies fossiles un des objectifs de la politique énergétique de la France**

Art. L. 100-4 du code de l'énergie :

I.-La politique énergétique nationale a pour objectifs :

« 1° **De réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et de diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050. La trajectoire est précisée dans les budgets carbone mentionnés à l'article L. 222-1 A du code de l'environnement ;**

« 2° **De réduire la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à la référence 2012, en visant un objectif intermédiaire de 20 % en 2030.**

« 3° **De réduire la consommation énergétique primaire des énergies fossiles de 30 % en 2030 par rapport à l'année de référence 2012, en modulant cet objectif par énergie fossile en fonction du facteur d'émissions de gaz à effet de serre de chacune ;**

« 4° **De porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32 % de cette consommation en 2030 ; à cette date, pour parvenir à cet objectif, les énergies renouvelables doivent représenter 40 % de la production d'électricité, 38 % de la consommation finale de chaleur, 15 % de la consommation finale de carburant et 10 % de la consommation de gaz. »**

2. Investir dans les énergies fossiles : un risque financier

Les politiques de transition énergétique doivent donc contribuer à ce que les **investisseurs se détournent des entreprises des secteurs de l'énergie qui ne modifieraient pas leurs modèles d'affaires** par exemple en mettant en œuvre des plans de sortie des activités les plus nocives telles le charbon, et des plans de stabilisation puis de diminution de leurs émissions liées au gaz et au pétrole.

Si l'action publique doit se fonder sur des mesures fiscales, budgétaires et réglementaires visant à soutenir les activités favorables à la transition énergétique et à pénaliser les activités qui y sont défavorables, il convient aussi d'**agir directement sur le comportement des acteurs financiers**, car la transition énergétique expose nos économies à des risques financiers spécifiques.

Les risques physiques liés au réchauffement climatique qui toucheront tant les populations que les activités économiques auront une incidence sur le système financier sous la forme de défauts de contrepartie et de dépréciations de la valeur des actifs. Cependant l'enjeu porte principalement sur les **risques de transition liés à la mutation économique que suppose la réduction des émissions de GES**.

Investir aujourd'hui dans les ressources fossiles constitue en effet une option de courte vue. Les actifs financiers existants assis sur l'exploitation de réserves fossiles risquent d'être dévalorisés tandis que la non-conformité de certains projets d'investissement avec la trajectoire 2° C compromet leur viabilité financière à moyen terme.

La transition énergétique expose en particulier les investisseurs au risque de détenir des actifs dits échoués, c'est-à-dire des investissements qui perdent de leur valeur avant la fin de leur vie économique du fait d'une évolution réglementaire ou technologique non anticipée. Il s'agit par exemple de centrales électriques thermiques que la réglementation interdira d'exploiter et pour lesquelles les investissements pourraient ne pas couvrir leurs coûts initiaux

D'après un scénario de transition énergétique dit « scénario 450 » de l'Agence internationale pour l'énergie (AIE) publié en 2015, qui n'est pas le plus défavorable au secteur énergétique, les dépenses d'investissement cumulées dans les ressources fossiles devraient être inférieures de 18 % à un scénario sans changement de comportement. Il en résulterait qu'**au minimum 350 milliards de dollars d'investissements fossiles déjà engagés ou en passe de l'être ne seraient pas viables économiquement**.

D'après une identification, effectuée par *Carbon Tracker initiative*, des **investissements qui seraient rendus superflus par la mise en œuvre des différents scénarios en faveur du climat**, sur près de 5 000 milliards de dollars

d'investissements fossiles engagés entre 2018 et 2025, **1 000 milliards de dollars d'investissements pourraient être considérés comme échoués si les politiques publiques placent nos économies sur une trajectoire de 2°C.**

Ce montant passerait à **2 000 milliards de dollars en cas de mise en œuvre d'une trajectoire de 1,5° C.** Selon un rapport établi dès 2014, l'exposition des institutions financières européennes à ces actifs échoués s'élèverait dès lors à 1 000 milliards d'euros ⁽¹⁾.

En France, à la suite d'une initiative parlementaire ⁽²⁾, le Gouvernement a fait établir un rapport sur **l'évaluation de l'exposition des banques aux risques climatiques** issu de travaux de la **direction générale du Trésor du ministère de l'économie et des finances avec le concours de la Banque de France et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).**

Ce rapport identifie l'impact de la transition bas-carbone vers le système bancaire principalement *via* ses expositions à des acteurs exerçant dans des secteurs spécifiques. Les secteurs les plus carbo-intensifs, directement ou au travers de leur consommation énergétique, sont logiquement les plus exposés. D'autres pourraient être confrontés à des innovations liées à la transition énergétique qui viendraient remettre en cause leur modèle d'affaires.

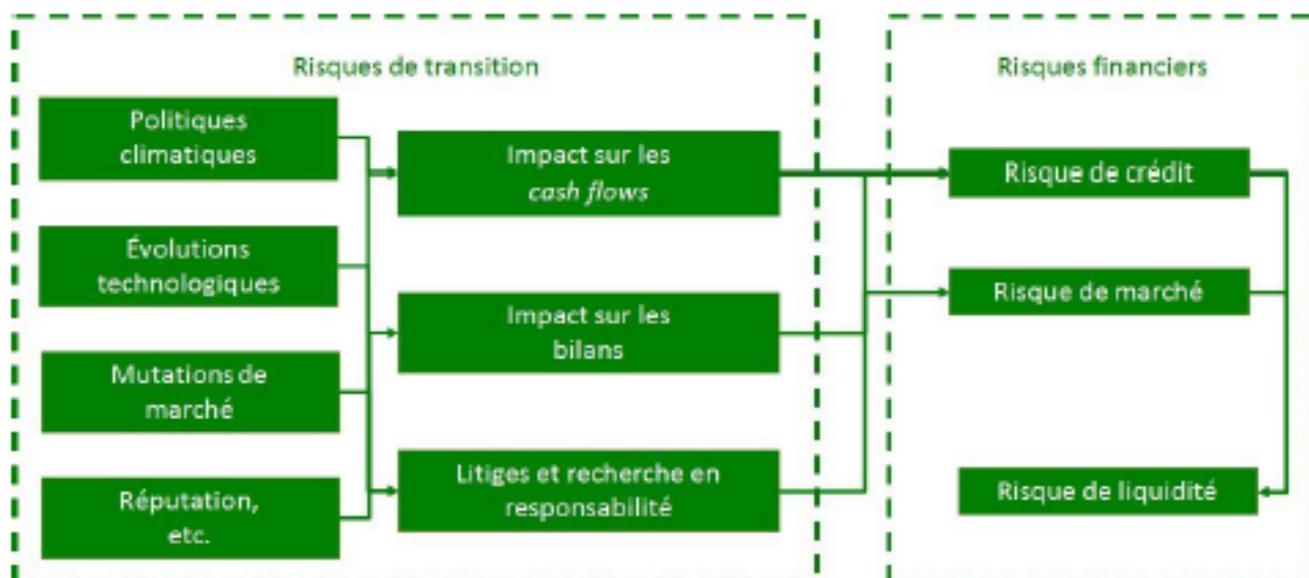
L'exposition des banques françaises aux secteurs identifiés comme les plus sensibles à ces risques représenterait 602 milliards d'euros, soit 13 % des expositions totales, et serait concentrée majoritairement en Europe.

Comme résumé dans le schéma ci-après, ces risques de transition se traduisent *in fine* pour les banques en risques de crédit, de marché et de liquidité.

(1) *The price of doing too little too late – The impact of the Carbon bubble on the EU financial system, Report prepared for the Greens /EFA group European Parliament (2014) cité par Chair energy & prosperity, policy paper, Adopter une vision globale du financement de la transition écologique, janvier 2018, p. 17.*

(2) *La remise de ce rapport a été prévue par le B du V de l'article 173 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et à la croissance verte*

MODALITÉS DE TRANSMISSION DES RISQUES DE TRANSITION VERS LES BANQUES



Source : Direction générale du Trésor

Nos économies sont donc confrontées à un risque majeur d’instabilité du système financier si les investisseurs attendent trop longtemps pour réorienter leurs investissements et s’ils continuent d’investir dans des actifs nécessairement appelés à se dévaloriser de manière rapide et importante.

Le décalage entre l’horizon de court terme des acteurs financiers et celui de long terme des impacts climatiques a ainsi été qualifié de « *tragédie des horizons* » par Mark Carney, gouverneur de la Banque d’Angleterre et président du Conseil de stabilité financière du G7.

Le changement climatique constitue donc une nouvelle catégorie de « **risque systémique** » pour l’ensemble des acteurs financiers, justifiant l’intervention des institutions de régulation et de supervision financière.

3. Le désinvestissement des acteurs financiers du secteur des énergies fossiles : un engagement qui peine à se traduire dans les faits

L’ampleur de ces défis a conduit le comité de stabilité financière du G7 à établir, dès 2015, un **groupe de travail sur le reporting financier des risques climatiques** (dit TCFD ⁽¹⁾) présidé par Michael Bloomberg. Ce comité a établi des recommandations, rendues publiques en juin 2017, visant à **accroître la transparence sur les stratégies climat de la part des investisseurs et des entreprises.**

Il insiste sur le **rôle des instances dirigeantes** (conseil d’administration et direction générale) pour **placer la transition écologique au cœur des stratégies**

(1) Task Force on Climate-related Financial Disclosures

d'investissement. Le TCFD invite en particulier à élaborer des « *scénarios économiques* » liés aux scénarios climatiques d'une trajectoire de réchauffement inférieure à 2 °C, tenant compte de l'ensemble des risques réglementaires, technologiques et de marché à l'intérieur d'une trajectoire d'évolution du climat.

De même, depuis la COP 21, **les plus grands investisseurs mondiaux, privés comme publics, ont pris des engagements visant à ne plus financer d'entreprises qui ne tiendraient pas compte, dans leurs modèles d'affaires, des enjeux du réchauffement climatique.**

C'est par exemple le cas de la coalition « *Climate Action 100+* » qui rassemble désormais près de 300 investisseurs représentant 31 000 milliards de dollars d'actifs financiers et qui interviennent en ce sens auprès des entreprises représentant la majorité des émissions annuelles mondiales industrielles de gaz à effet de serre ⁽¹⁾.

(1) Liste des coalitions existantes selon leurs objectifs : <http://investorsonclimatechange.org/initiatives/>

Exclusion et engagement actionnarial

L'exclusion consiste historiquement à sortir du portefeuille financier des entreprises ou activités controversées pour des raisons éthiques (alcool, tabac, armement). Au début du XX^e siècle, certaines congrégations religieuses américaines refusaient ainsi d'investir dans l'alcool et le tabac. Ces pratiques se sont ensuite développées lors de grands combats de société tels la lutte contre la guerre du Vietnam ou le régime d'apartheid d'Afrique du Sud. Plus récemment, la pratique s'est développée dans le domaine environnemental avec en particulier le désinvestissement des industries fossiles.

L'engagement actionnarial consiste à utiliser les droits de vote associés à la détention d'actions d'une entreprise pour l'influencer en vue d'améliorations sociales, environnementales ou de gouvernance. Cela passe par un dialogue régulier entre investisseurs et direction de l'entreprise, puis, s'il est infructueux, le vote de résolution en assemblée générale, le refus de voter les comptes et *in fine* le désinvestissement.

Selon la plateforme gofossilfree.org, les actifs cumulés des structures engagées étaient estimés fin 2017 à environ 6 000 milliards de dollars. Ces structures sont diverses avec une majorité d'organisations à but non lucratif (70 % des 813 institutions recensées), suivies par les gouvernements locaux (17 %). Les acteurs financiers (fonds de pension essentiellement) ne représentent que 13 % des organisations mais la majeure partie des actifs (4 600 milliards d'actifs fin 2016). Le terme général de désinvestissement regroupe par ailleurs différentes stratégies. Si le critère initial était l'exclusion des 200 premières entreprises exerçant dans les énergies fossiles, certains acteurs sont allés plus loin (exclusion de toutes les entreprises d'énergie fossile), et d'autres ont pris des engagements sectoriels (ne plus investir dans les entreprises tirant une partie significative de leurs revenus 30 % à 50 % du charbon ou des énergies fossiles non conventionnelles).

Source : Chair energy & prosperity, policy paper, Adopter une vision globale du financement de la transition écologique, janvier 2018, p. 19 et 20.

En 2018, la Banque de France a initié la constitution d'un **Réseau des banques centrales et superviseurs pour le verdissement du système financier** (Network for greening the financial system, ou NGFS), dont elle assure le secrétariat permanent, et qui réunit aujourd'hui près d'une trentaine de membres afin de contribuer au développement de la gestion du risque climatique dans le secteur financier ⁽¹⁾.

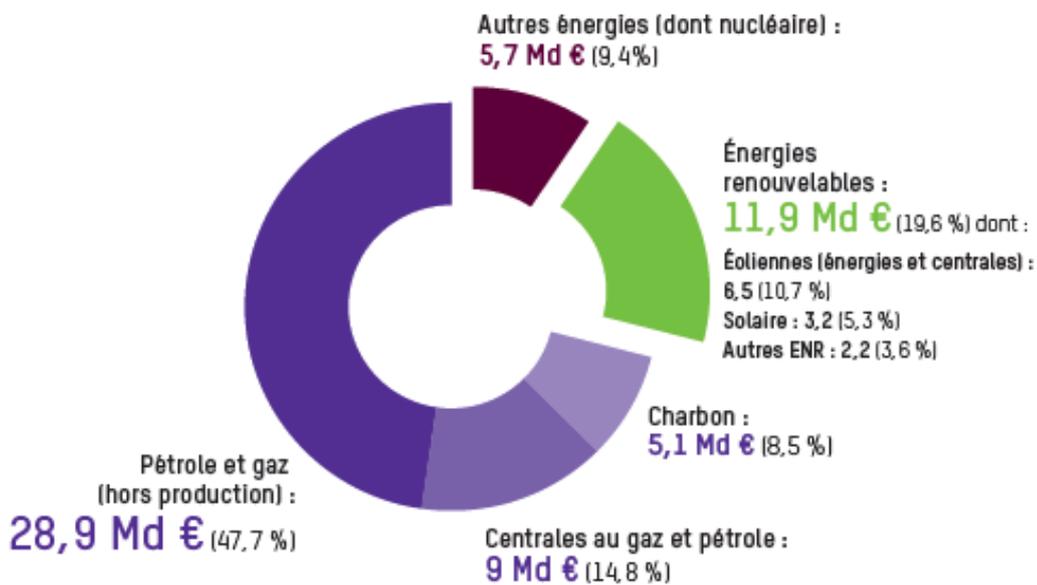
Cependant, **les représentants de la Banque de France et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ont indiqué, lors de leur audition par la rapporteure, n'avoir constaté qu'une stabilisation du financement provenant des établissements bancaires français vers les entreprises du secteur des hydrocarbures depuis 2010, et même une légère remontée en 2018.**

(1) <https://www.banque-france.fr/en/financial-stability/international-role/network-greening-financial-system>

Ce constat regrettable est confirmé par deux rapports, publiés fin novembre 2018, par les ONG Oxfam France ⁽¹⁾ et Les Amis de la Terre ⁽²⁾, qui montrent que les grands établissements bancaires financent toujours massivement les énergies fossiles.

En France, sous la forme de prêts et d'émissions d'actions et d'obligations, le financement aux énergies fossiles atteindrait 43 milliards d'euros, soit 71 % du total, contre 12 milliards d'euros aux énergies renouvelables, soit 20 % de l'ensemble, comme le montre le schéma ci-après.

FINANCEMENTS ACCORDÉS PAR LES BANQUES FRANÇAISES
PAR TYPE D'ÉNERGIE EN 2016 ET 2017



Source : Oxfam France, rapport précité, p. 6

Au-delà des financements accordés directement par leurs activités de prêts ou d'aide à l'émission d'actions et d'obligations, les banques françaises financent également des entreprises des secteurs des énergies fossiles en détenant des actifs financiers. Selon Oxfam France, les banques ont, à ce titre, investi 15,8 milliards d'euros dans les énergies fossiles en 2016 et 2017, contre seulement 1,8 milliard dans les énergies renouvelables. Pour 1 euro accordé sur les marchés financiers en faveur des énergies renouvelables, les banques françaises en auraient ainsi accordé 8,6 euros aux énergies fossiles.

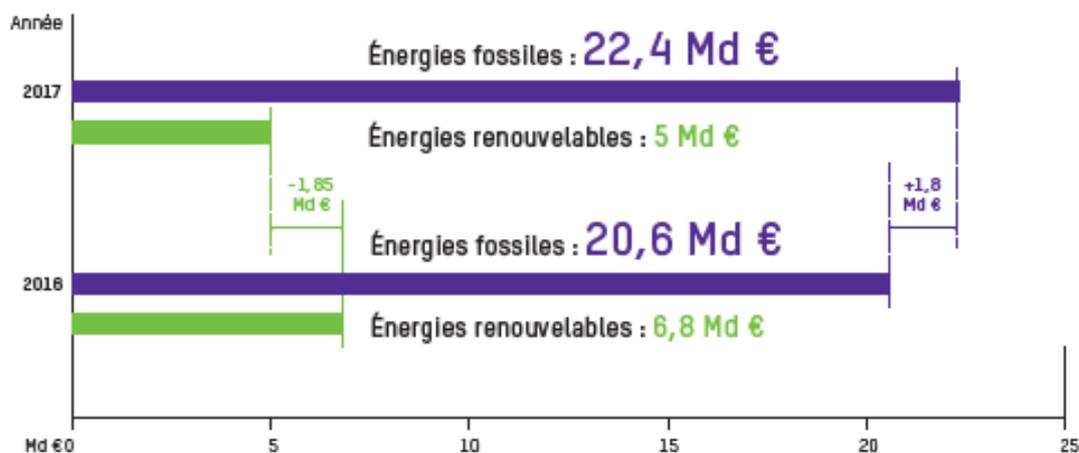
Depuis l'accord de Paris sur le climat, fin 2015, les banques françaises auraient également réduit leurs financements aux énergies éoliennes et solaires et augmenté les montants destinés au pétrole, au gaz et au charbon.

(1) Oxfam France, *Banques françaises, les fossiles raflent la mise*, (novembre 2018).

(2) Les Amis de la Terre. *COP21+3 les banques françaises toujours au charbon* (novembre 2018).

Entre 2016 et 2017, les financements aux énergies renouvelables auraient ainsi diminué de 1,85 milliard d'euros alors que les sommes destinées aux énergies fossiles auraient augmenté d'un montant équivalent, comme l'illustre le schéma ci-après.

ÉVOLUTION DES FINANCEMENTS ÉNERGÉTIQUES DES BANQUES FRANÇAISES ENTRE 2016 ET 2017



Source : Oxfam France, rapport précité, p. 7

L'ONG Les Amis de la Terre a identifié une augmentation des financements accordés par les trois plus importantes banques françaises⁽¹⁾ aux 120 entreprises identifiées par l'ONG allemande Urgewald comme étant « *les plus agressives en matière de développement de centrales à charbon* ». Ces financements seraient passés de 6,4 milliards d'euros entre 2013 et 2015 à 9,88 milliards d'euros entre 2016 et 2018.

Si les principales banques françaises se sont engagées à ne plus financer de nouveaux projets de mines et de centrales à charbon, aucune banque ne s'est engagée à ne plus financer les « développeurs », c'est-à-dire les entreprises qui développent de nouveaux projets de centrales, dont les centrales à charbon.

De même, si certaines banques ont pris l'engagement de ne plus financer directement de nouvelles centrales ou mines à charbon, ni d'accepter aucun mandat de conseil à l'achat ou à la vente pour ces catégories d'actifs, elles ne se sont pas engagées à retirer l'ensemble de ses financements aux entreprises qui prévoient de nouveaux projets dans le secteur du charbon.

Certaines banques ont défini des seuils d'exclusion des entreprises dont les activités sont liées au charbon, mais en retenant dans ce cas le seuil de 50 % dont les représentants d'ONG auditionnés par la rapporteure ont souligné l'insuffisance.

(1) Il s'agit de BNP Paribas, la Société générale, et le Crédit agricole

Le développement du contentieux climatique

Aux risques physiques du changement climatique et aux risques de transition s'ajoutent des risques liés au **développement du contentieux climatique** conduisant à engager la responsabilité des entreprises les plus émettrices de gaz à effets de serre.

Ce **risque concerne également les entreprises financières au titre du risque fiduciaire des gestionnaires de fonds** qui comprend un devoir de confiance, d'accompagnement et de conseil : en investissant dans des secteurs qui contribuent au réchauffement climatique, les opérateurs financiers n'auraient pas géré les fonds pour l'entier bénéfice de leurs clients.

Un rapport publié par le Programme des Nations unies pour l'environnement en 2017 a ainsi recensé 894 actions judiciaires liées au climat, dont 667 aux États-Unis. Un agriculteur et guide de haute montagne péruvien a par exemple engagé, devant une juridiction allemande, un recours contre l'énergéticien allemand RWE au motif qu'il contribuerait à la fonte des glaciers et à l'élévation des eaux du lac surplombant et menaçant sa commune de résidence.

En janvier 2018, la ville de New York a intenté une action devant la juridiction américaine à l'encontre de cinq multinationales de l'énergie au motif qu'elles auraient « *sciemment trompé le public pour protéger leurs bénéfices* ».

Source : Christophe Bouillon et Bénédicte Peyrol, rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances sur les outils publics encourageant l'investissement privé dans la transition écologique, p. 53

4. La transparence sur les investissements dans les énergies fossiles : une attente des citoyens, un levier d'intervention à conforter

Ces différents éléments de constat appellent donner **une véritable consistance et des garanties de crédibilité au mouvement de désinvestissement des énergies fossiles de la part des acteurs financiers français.**

Pour être efficaces, les mesures de désinvestissement doivent permettre de **réorienter les investissements, en faisant partager entre les investisseurs et les entreprises dans lesquelles ils investissent, des stratégies visant à changer les modèles d'affaires anciens et à contribuer aux transformations radicales de nos économies appelées par le défi climatique.**

Il s'agit par exemple de conduire les banques et investisseurs français à conditionner leurs financements au fait que les entreprises ne soient pas exposées aux secteurs du charbon, qu'elles publient un plan de sortie des activités les plus nocives et qu'elles publient un plan de stabilisation puis de diminution de leurs émissions gaz et pétrole.

Il ne s'agit donc pas de stigmatiser le secteur des énergéticiens, car une bonne partie de la transition énergétique est entre leurs mains, mais de **mettre l'ensemble des acteurs face à leurs responsabilités, et sous le regard des citoyens.**

Dans ce but, la **proposition de loi utilise deux leviers** :

- **L'épargne réglementée**, qui constitue la première forme d'épargne populaire et dont l'utilisation ne doit pas trahir l'attente citoyenne qu'il soit mis fin à « *l'inaction climatique* ».

Les articles 1^{er} et 3 visent à ce que **l'utilisation par les banques ou par le fonds d'épargne la Caisse des dépôts et consignations des ressources du livret A et du livret de développement durable et solidaire soit pleinement conforme aux objectifs de transition énergétique.**

La rapporteure a présenté des amendements à ces articles qui améliorent l'information du Parlement sur l'emploi des ressources de l'épargne réglementée conservées par les banques ainsi que sur la stratégie plus large de la Caisse des dépôts en matière de désinvestissement des secteurs des énergies fossiles et pour conformer l'ensemble de ses investissements à nos objectifs climatiques.

- **Les mesures de transparence sur les risques climat**, pour lesquelles la France a été pionnière avec l'article 173 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ⁽¹⁾.

Bien qu'innovante, la législation actuelle comporte des lacunes. En l'absence d'une définition objective et stabilisée des investissements « verts », les modalités actuelles du « *reporting climat* » sont en effet excessivement centrées sur la définition, complexe, d'indicateurs d'impact climatique des investissements, tout en étant dénuées, en pratique, de dimension prescriptive.

Cette situation a pour effet de faire passer au second plan l'enjeu crucial du désinvestissement des activités contraires aux objectifs climatiques, au premier chef les activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures et du charbon.

Il s'agit donc d'**instituer une obligation de transparence exhaustive et effective sur les investissements réalisés**, pays par pays, **dans les secteurs des énergies fossiles**, à la fois pour **les banques, visées par l'article 2**, et pour **les investisseurs institutionnels, visés par l'article 4**.

La rapporteure a présenté plusieurs amendements à ces articles qui permettent de rendre cette transparence la plus précise et effective possible.

La rapporteure a également proposé d'élargir cette obligation de transparence, pays par pays, aux entreprises d'assurance, pour leurs activités d'assurance des biens, lorsqu'elles apportent des garanties à des entreprises et des projets visant l'exploration et de l'exploitation des hydrocarbures et du charbon.

*

* *

(1) Loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

DISCUSSION GÉNÉRALE

Au cours de sa séance du 20 février, la commission examine la proposition de loi.

Mme Elsa Faucillon, rapporteure. Monsieur le président, mes chers collègues, je suis heureuse de rejoindre pour quelques heures votre commission.

Selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE), pour éviter que le réchauffement climatique ne dépasse 2 degrés Celsius, il est nécessaire de laisser dans le sol d'ici à 2050 près de la moitié des réserves de pétrole et de gaz. Pour le charbon, ce chiffre atteint 80 %.

Pourtant, malgré les objectifs souscrits par la France, en particulier à l'article 2 de l'Accord de Paris pour le climat, les acteurs financiers continuent d'investir dans de nouveaux équipements d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures et du charbon. En France, alors que les banques et les grands investisseurs, privés et publics, ont pris des engagements multiples en faveur des énergies moins carbonées, on constate seulement une stabilisation des investissements dans les entreprises du secteur des hydrocarbures depuis 2010, et même une remontée en 2018.

Deux rapports indépendants d'Oxfam France et des Amis de la Terre, publiés au mois de novembre dernier, montrent que, depuis la COP21, sur 10 euros de financements accordés par les banques aux énergies, 7 euros vont aux énergies fossiles, contre 2 euros seulement aux énergies renouvelables. Pire, les banques françaises ont augmenté de 52 % leur soutien aux entreprises prévoyant la construction de nouvelles centrales à charbon. Ces rapports faisant l'objet de contestations, c'est un argument supplémentaire pour demander que des éléments soient fournis directement par les banques.

Si cette situation perdure, nous ne pourrons pas honorer nos engagements en faveur du climat. En outre, nous nous retrouverons confrontés à un risque supplémentaire lié au système financier dans son ensemble, ce qu'il est convenu d'appeler un risque systémique. En effet, investir aujourd'hui dans les ressources fossiles, c'est choisir des rendements faciles à court terme, mais en s'exposant à moyen terme au risque de détenir des actifs dits échoués, c'est-à-dire inutilisables – je pense par exemple à une centrale électrique thermique que la réglementation interdira d'exploiter. Il y a donc un risque majeur d'instabilité du système financier si les investisseurs attendent trop longtemps pour réorienter leurs investissements et s'ils continuent d'investir dans des actifs nécessairement appelés à se dévaloriser de manière rapide et importante. C'est la conséquence du court-termisme des acteurs financiers.

Vous n'êtes pas obligés de croire la marxiste que je suis... mais vous pourrez peut-être écouter le gouverneur de la Banque d'Angleterre, qui a qualifié cela de « tragédie des horizons ».

Le montant de ces futurs actifs échoués serait huit fois supérieur aux pertes de la crise financière de 2008, lors de laquelle les États sont venus au secours des banques. Ce sont les peuples qui se sont alors retrouvés privés de marges de manœuvre budgétaires qui seraient pourtant bien utiles pour financer notamment la transition énergétique. Il est donc essentiel de dissuader les banques de financer des investissements à la fois nocifs pour la planète et susceptibles de forcer les pouvoirs publics à venir à leur secours, une fois de plus, alors qu'il y aurait bien mieux à faire.

Dans ce but, la proposition de loi utilise deux leviers : l'épargne réglementée, dont l'emploi doit être pleinement conforme aux objectifs de transition énergétique – il faut faire valoir l'argument démocratique –, et les mesures de transparence sur les risques climat, pour lesquelles la France a été pionnière avec l'article 173 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, mais en ciblant désormais plus directement les investissements dans les énergies fossiles.

Le livret A et le livret dit de développement durable et solidaire (LDDS) constituent le principal support de l'épargne populaire, pour un encours, à la fin de 2017, de 104 milliards d'euros pour le seul LDDS et plus de 374 milliards d'euros en ajoutant le livret A. Ces ressources ne financent pas suffisamment la transition écologique et, au mois de décembre dernier, le ministre de l'économie lui-même, M. Bruno Le Maire, a parlé au sujet du LDDS de « tromperie sur la marchandise ».

L'article 1^{er} vise donc l'encours de ces livrets restant au bilan des banques et non centralisés à la Caisse des dépôts et consignations, soit plus de 150 milliards d'euros.

La loi prévoit déjà des cas d'emploi précis : financement des petites et moyennes entreprises (PME), rénovation thermique des bâtiments, économie sociale et solidaire. Nous ne préconisons pas d'y toucher, mais l'arrêté de décembre 2008 qui fixe les minima de ratios d'encours de prêts issus de ces ressources ne prévoit pas un total réglementaire de 100 %. Si la marge résiduelle de 10 % pouvait être justifiée initialement, elle est désormais contre-productive car les banques satisfont très largement leurs ratios de financement aux PME, alors que la situation est beaucoup moins claire pour le financement des travaux d'économie d'énergie. Le législateur doit donc intervenir pour que ces ressources soient utilisées exclusivement pour les motifs qu'il a lui-même définis. La modification proposée est de plus pleinement compatible avec l'élargissement de l'emploi du LDDS à d'autres projets favorables à la transition écologique, prévu par un amendement au projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (« PACTE »).

L'article 1^{er} permet donc la transparence des banques sur l'emploi de ces fonds, notamment par une information détaillée du Parlement. Je vous proposerai de doter l'Observatoire de l'épargne réglementée d'une pleine compétence d'évaluation en la matière, ce qui garantira l'information du Parlement dans un format adéquat.

L'article 3 concerne les ressources centralisées au fonds d'épargne de la Caisse des dépôts. À la fin de l'année 2017, l'encours s'élevait à 245 milliards d'euros, dont 62 milliards d'euros pour le LDDS. 70 % du fonds d'épargne, soit plus de 185 milliards d'euros, financent des prêts de long terme de la Caisse des dépôts dans les domaines du logement social, de l'appui aux territoires et la transition écologique. L'action de la Caisse dans ces domaines est remarquable et doit être encouragée. L'enjeu porte donc sur les 30 % restants qui constituent le portefeuille financier assurant la liquidité du fonds et son rendement. À la fin de 2018, ce sont 90 milliards d'euros en valeur de marché, dont 20 % sont dans une enveloppe dite d'actifs de diversification, principalement des actions cotées et quelques fonds non cotés, soit 18 à 20 milliards d'euros. C'est pourquoi l'article vise le désengagement complet de ce segment du fonds d'épargne des entreprises qui extraient et exploitent des énergies fossiles.

Certes, la Caisse des dépôts a défini des critères d'exclusion afin de se retirer de sociétés dont plus de 10 % du chiffre d'affaires est lié au charbon thermique. Elle affiche également des ambitions en matière d'engagement actionnarial pour peser sur les décisions des grands énergéticiens dont elle est actionnaire de référence. Mais au vu de l'urgence, il faut être plus prescriptif et aller plus vite. En interdisant l'utilisation du fonds d'épargne pour les secteurs des énergies fossiles, nous permettons à la Caisse des dépôts de faire jouer une menace crédible de désinvestissement complet et à brève échéance sur les autres segments de ses financements, comme la section générale ou les participations de ses filiales. Je vous proposerai d'ailleurs que le rapport du conseil de surveillance de la Caisse, présenté chaque année au Parlement, fasse le point sur cette stratégie de désinvestissement.

Je sais que le terme de désinvestissement peut susciter des malentendus, des controverses. Il s'agit avant tout de mener des stratégies cohérentes qui conditionnent les soutiens financiers au fait que les entreprises cessent leurs activités fossiles, donc engagent des stratégies crédibles de réorientation de leurs investissements. Il ne s'agit pas de stigmatiser le secteur des énergéticiens, car une bonne partie de la transition énergétique est entre leurs mains : ils doivent simplement être mis face à leurs responsabilités. Je crois qu'on ne peut plus se payer de mots en la matière : cette « finance verte » dont on parle tant doit être autre chose que des mesures de communication masquant la poursuite, parfois même l'accélération des investissements fossiles.

C'est pourquoi le second axe de la proposition de loi vise à établir des mesures pleinement effectives de transparence sur les investissements en énergies fossiles pour tous les acteurs financiers.

Les dispositions actuelles issues de l'article 173 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoient que les investisseurs institutionnels et les sociétés de gestion informent leurs souscripteurs sur la façon dont ils tiennent compte des risques liés au changement climatique et contribuent aux objectifs de limitation du réchauffement.

Cette approche a été pionnière et a inspiré les recommandations de plusieurs groupes de travail internationaux sur la finance et le climat, comme la Task Force on Climate Disclosure (TCFD). Elle présente cependant deux faiblesses : l'approche est exclusivement volontaire, selon une logique dite « appliquer ou expliquer », et elle se focalise sur la définition d'indicateurs d'impact climatique des investissements parfois très complexes.

Faute de prendre très directement en compte les investissements contraires à la transition énergétique, le risque d'alibi vert est avéré. Par exemple, l'Autorité des marchés financiers (AMF) a identifié des fonds d'investissement qui vantent dans leurs rapports « article 173 » des sous-ensembles de fonds très actifs dans la transition écologique, mais qui passent sous silence d'autres sous-ensembles finançant, eux, le développement des énergies fossiles.

En l'absence d'une définition objective et stabilisée des investissements verts, le reporting actuel fait donc passer au second plan l'enjeu crucial du désinvestissement des activités contraires à nos objectifs climatiques. La proposition de loi vise donc à pallier cette carence, à l'article 2 s'agissant des banques, à l'article 4 pour les investisseurs institutionnels.

Ce n'est pas contradictoire avec l'approche lancée en 2015, ni avec les mesures annoncées à l'échelon européen. Au contraire, faire toute la transparence sur les financements contraires à nos objectifs climatiques constitue un préalable pour que les entreprises et les financeurs se fixent des objectifs de transition crédibles.

Concernant les banques, l'article 2 établit une obligation de transparence dans une section du code monétaire et financier relative aux dispositions prudentielles, c'est-à-dire les mesures rendant compte de l'ensemble des risques financiers liés à leurs activités, ce qui doit désormais inclure les risques liés au climat.

Je vous proposerai des amendements visant à rendre cette transparence la plus précise, exhaustive et effective possible, en l'étendant aux activités de services de financement de marché et en confortant, en cas de manquements, le pouvoir de sanction de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

Le secteur bancaire français est sur plusieurs points plus vertueux que ses homologues européens : il convient de conserver notre avantage comparatif dans ce domaine. De même, toutes les énergies fossiles sont visées – y compris le gaz, parfois présenté comme une énergie de transition – car cela permettra de mieux cerner l'évolution du mix énergétique.

Enfin, l'article 4 permet de toucher l'ensemble des investisseurs institutionnels, dont les assureurs vie, mais aussi des investisseurs publics comme le Fonds de réserve pour les retraites, qui est à ce jour le seul à fournir une présentation exhaustive, ligne à ligne, de ses financements dans le secteur des énergies fossiles.

Quatre années après l'adoption de l'article 173, une nouvelle intervention du législateur est loin d'être prématurée. Contrairement à ce que prévoyait un décret de décembre 2015, le Gouvernement n'a pas effectué le bilan à trois ans de l'application de la loi et n'a pas proposé d'évolution des mesures réglementaires pour les rendre plus prescriptives comme cela était pourtant envisagé initialement. Il y a aujourd'hui un vrai risque que la France perde son avance dans ce domaine et que les acteurs financiers se désengagent du sujet, à mesure que la réglementation actuelle perdrait de sa force.

En adoptant cette proposition de loi, nous rappellerons donc aux acteurs financiers que leur rôle est d'abord de transformer l'épargne populaire en investissement de long terme et que ces investissements, pour être viables à long terme, doivent cesser de dérégler notre climat et donc de détruire la planète.

Mme Bénédicte Peyrol. Madame la rapporteure, je vous remercie d'avoir mis à l'ordre du jour de notre commission ce sujet effectivement important. Ce n'est pas la première fois qu'on l'évoque ici, mais on entre là vraiment dans le dur, si je puis dire, car il faut décarboner notre économie. La principale difficulté, c'est que nous sommes dans une économie en transition et que, même si des projets verts sont en cours, il n'y a pas que des projets verts dans le monde, et il est important que nos banques continuent à dégager des rendements. Aussi convient-il de trouver un équilibre, c'est-à-dire orienter les investissements vers la transition écologique tout en préservant les intérêts des particuliers.

Il me semble que des réponses sont déjà apportées à certains articles de votre proposition de loi. Je pense notamment à l'article 1^{er}, qui prévoit que les fonds servent exclusivement à investir dans les PME et à financer la transition énergétique des bâtiments. Le rapport de l'Observatoire de l'épargne réglementée indique en effet que cet argent va bien aux PME, et même au-delà des indications données par l'arrêté.

En ce qui concerne la transition énergétique des bâtiments, j'ai déposé un amendement, dans le cadre du projet de loi « PACTE », qui vise à élargir le dispositif aux emplois verts afin que le fléchage et le suivi soient davantage en adéquation avec cette demande d'investissement dans la transition écologique. Lorsque la loi « PACTE » sera définitivement adoptée, il conviendra de dresser un bilan des avancées.

S'agissant de l'article 3, je laisserai nos collègues députés qui sont membres de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations évoquer la stratégie de la Caisse.

Je crois savoir qu'elle mène des travaux visant à réorienter ses participations financières, qui sont actuellement surtout concentrées dans des entreprises possédant des actifs carbonés.

J'ai demandé, dans le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) que j'ai présenté avec M. Christophe Bouillon il y a trois semaines, qu'un bilan soit fait de l'application de l'article 173 de la loi relative à la transition énergétique.

Il convient donc d'attendre ce bilan de l'État pour voir comment on peut améliorer les choses. Il est également indispensable de s'inscrire dans les travaux qui sont menés sur les règles prudentielles, par la Commission européenne et le Pacte finance-climat sur la taxonomie, pour apporter des réponses structurelles à tous les éléments inscrits dans votre proposition de loi. M. Bruno Le Maire s'est engagé, au début de l'année, à ce que les négociations puissent avancer beaucoup plus rapidement qu'aujourd'hui, et à ce qu'un accord soit conclu d'ici à la fin de l'année 2019.

Vous l'aurez compris, si nous saluons votre volonté d'aller plus loin, nous souhaitons nous inscrire de manière plus structurelle, à la fois dans les discussions européennes, dans les évaluations et dans le cadre du projet de loi « PACTE », qui propose des avancées majeures sur le sujet.

M. le président Éric Woerth. Vous parlez de taxonomie. À Bruxelles avec le rapporteur général, nous avons pu constater la capacité de la Commission européenne à créer une organisation des financements verts. Il serait bon que l'Europe soit la première à essayer d'édicter des règles, comme cela a été fait avec le règlement général sur la protection des données. Cela permettrait d'y voir beaucoup plus clair dans ce domaine. C'est donc un dossier qu'il faut vivement encourager à l'échelon européen.

Mme Véronique Louwagie. Madame la rapporteure, je vous remercie pour cette présentation. Vous avez raison, la transition énergétique est une préoccupation essentielle ; elle doit être au cœur de nos débats. Mais nous devons nous orienter vers des mesures positives, et non une écologie punitive ou forcée. Il nous faut tirer des enseignements des mouvements sociaux : les gilets jaunes sont nés de la trajectoire insoutenable de la taxe sur les carburants...

Votre proposition de loi souhaite réallouer de manière contraignante les flux financiers des énergies fossiles vers les énergies renouvelables. Il s'agit d'une vision très dirigiste – presque punitive –, d'un fléchage du crédit et d'un encadrement contraignant des banques par la puissance publique. Cela pourrait mettre en difficulté les banques françaises par rapport à leurs concurrentes étrangères. Si votre intention est louable, elle pourrait s'avérer contreproductive, en pénalisant les banques françaises et donc les épargnants, qu'il s'agisse d'entreprises ou de particuliers.

En outre, avec ce texte, les établissements financiers sont présumés coupables – par nature prêts à tout pour réaliser des profits et absolument insouciants de la nature de leurs investissements. Ce n'est pas le cas : les banques françaises investissent déjà fortement, et sans y être forcées, dans les PME et dans les énergies renouvelables.

Nous devons les encourager, afin qu'elles renforcent leurs activités dans le secteur environnemental, plutôt que de céder à une nouvelle tentation d'écologie punitive. En conséquence, Les Républicains ne voteront pas cette proposition de loi.

Mme Sarah El Haïry. La proposition de loi que nous examinons doit être saluée. En effet, elle met en exergue la nécessité de transparence. L'actualité est riche en matière de finance durable : rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat d'octobre 2018 ; campagne d'organisations non gouvernementales (ONG) sur l'utilisation de l'épargne des LDDS ; avis du Conseil économique, social et environnemental du 23 janvier dernier sur la finance durable. La proposition de loi de notre collègue est donc parfaitement d'actualité.

Tous les travaux de réflexion et de recherche font le même constat : la finance doit prendre sa part dans la lutte contre le changement climatique ; les outils actuels – français ou européens – sont insuffisants pour garantir une finance durable. Nous ne pouvons que nous rallier à ce constat.

Le LDDS est représentatif de cette situation. Il pesait près de 108 milliards d'euros en 2018. Plusieurs ONG dénoncent l'absence d'instrument permettant de s'assurer que les fonds de ces livrets sont effectivement utilisés pour financer les énergies décarbonées. Ce n'est pas acceptable. Comment améliorer la transparence et le fléchage des fonds ?

Malgré tout, dans sa rédaction actuelle, la proposition de loi ne permettrait pas d'atteindre ces objectifs. En effet, elle ne prévoit aucun délai de mise en œuvre – nous tenterons de le corriger par amendement – et aucune concertation préalable. En outre, certaines mesures relèvent du domaine réglementaire – il reviendrait au Gouvernement de les porter. Nonobstant ces considérations, il est important d'appuyer l'objectif de transparence de la proposition de loi. C'est ce que nous ferons lors des débats.

Mme Valérie Rabault. Nous saluons cette proposition de loi. Mais en préalable, monsieur le président, alors que vous avez cité votre déplacement à Bruxelles, j'ai été très étonnée qu'un amendement que j'ai déposé en commission ait été déclaré irrecevable. Il visait simplement à demander transmission d'une synthèse des investissements réalisés – actuellement, elle n'existe pas.

M. le président Éric Woerth. Cette décision n'a pas été prise sur le fondement de l'article 40 de la Constitution, madame Rabault.

Mme Valérie Rabault. Je ne savais pas que le service de la séance examinait également les amendements des commissions. Un amendement similaire que j'avais déposé en 2016 – il faut être persévérant... – avait été adopté et demandait au Gouvernement d'indiquer la somme des investissements – et non uniquement le montant des projets engagés – dans les annexes du projet de loi de finances. En 2019, la commission des finances ne dispose toujours pas de ces données ; c'est scandaleux. Nous devons disposer d'une vision globale des investissements.

M. le président Éric Woerth. Madame Rabault, je n'ai rien contre votre amendement mais, lorsqu'il y a un doute, les amendements sont préalablement analysés par la présidence de l'Assemblée, afin d'éviter toute incohérence entre la discussion en commission et les débats en séance publique. En l'occurrence, il s'agissait d'un amendement sans lien avec la proposition de loi, autrement dit un « cavalier ».

Mme Valérie Rabault. Dans ce cas, je le redéposerai lors de l'examen du projet de loi de finances. Mais il serait tout de même intéressant de connaître le montant total des investissements – publics et privés – dans la transition énergétique, leur origine et leur destination. Ainsi, on sait que l'épargne réglementée sert à financer le logement. La proposition de loi pointe un aspect d'un ensemble plus vaste dont nous ne connaissons pas précisément la taille, c'est dommage...

La transition énergétique doit désormais se traduire dans nos investissements, la fiscalité énergétique et écologique ne pouvant être ses seuls moteurs. La proposition de loi est donc bienvenue. Nous ferons des propositions d'amendements, notamment pour agir sur l'épargne salariale. Sur ce sujet, nous avons déposé un amendement au projet de loi « PACTE » qui, malheureusement, n'a pas été adopté. Nous souhaitons que les salariés puissent mettre une partie de leur épargne dans des fonds verts.

Mme Bénédicte Peyrol. C'est déjà possible !

Mme Valérie Rabault. Certes, mais nous souhaitons augmenter leur part afin que ces fonds atteignent 5 % à 10 %. Cet amendement est conforme aux principes défendus par la proposition de loi.

Mme Patricia Lemoine. Il est louable et nécessaire de s'assurer que l'épargne populaire des Français soutient massivement la lutte contre le dérèglement climatique et ne finance plus les énergies fossiles.

Vous l'avez vous-même évoqué, madame la rapporteure, un bilan aurait dû être effectué après trois ans d'application de la loi. C'est un préalable indispensable avant de voter de nouvelles dispositions ; je rejoins sur ce point l'analyse de Bénédicte Peyrol.

L'article 1^{er} ne constitue pas une avancée significative : en l'état actuel du droit, l'utilisation des fonds est déjà encadrée et l'ajout du terme « exclusivement » n'ajoute aucune plus-value. L'article 2 impose aux établissements du secteur bancaire une publication annuelle de leurs données. Il nous semble difficile d'imposer une telle publication et complexe de la vérifier.

L'article 3 est intéressant sur le principe, mais nous sommes curieux de connaître l'avis de la Caisse des dépôts et consignations concernant sa faisabilité et les implications d'une telle limitation de l'épargne centralisée.

Fort de ces constats, le groupe UDI, Agir et indépendants est défavorable à cette proposition de loi.

M. Éric Coquerel. Quand on aborde une telle proposition, il faudrait moins avoir en tête la rentabilité bancaire que les images que nous voyons semaine après semaine et qui, je n'en doute pas, nous effraie tous : fonte annoncée du glacier Thwaites, en Antarctique, qui pourrait entraîner une montée des eaux de trois mètres, risque que l'océan glacial Arctique soit submergé par l'océan Atlantique. Face à ce constat, rien ne va assez vite.

L'article 2 de l'Accord de Paris – signé et ratifié par notre pays – fait explicitement référence au désinvestissement dans les énergies fossiles. Pourtant, que constate-t-on depuis la COP21 ? Sur 10 euros de financements accordés par les banques aux énergies, 7 vont aux énergies fossiles, contre 2 seulement aux énergies renouvelables. De 2016 à 2017, les banques ont réduit leur financement à destination des énergies renouvelables de 1,85 milliard d'euros.

C'est pourquoi nous sommes favorables à la proposition de loi du groupe de la Gauche démocrate et républicaine (GDR). En effet, il est problématique d'observer qu'une partie de l'argent issue de l'épargne des Français est placée sur les marchés financiers *via* le fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations, que Bpifrance détient des participations importantes dans trois entreprises parapétrolières françaises – à hauteur de près de 1 milliard d'euros –, que le FRR a exclu de ses placements certaines entreprises exclusivement vouées au charbon – c'est bien –, mais détient toujours 2 milliards d'euros d'actions, obligations et fonds investis dans le charbon, le pétrole et le gaz. Les sommes concernées sont astronomiques : les encours des livrets A et LDDS s'élèvent à 391 milliards d'euros, celui du FRR à 36 milliards.

Il est donc urgent d'agir. Cette proposition de loi y contribue. Nous aurions pu l'amender pour améliorer son efficacité, en proposant par exemple que tous les fonds versés par les épargnants sur ces livrets soient directement gérés par une entité publique – comme la Caisse des dépôts et consignations. Nous ne faisons pas confiance aux banques pour les gérer dans l'intérêt général. Nous pourrions également proposer le relèvement du plafond du LDDS – actuellement fixé à 12 000 euros.

Il faudrait certainement s'interroger sur les taux d'intérêt du LDDS et du livret A – en dessous de l'inflation dans le dernier cas. Les taux devraient être calculés en tenant compte de l'inflation, mais aussi de l'utilité écologique et sociale des placements.

Mais la proposition de loi est applicable en l'état et a fait l'objet d'un travail conjoint avec les associations ; nous ne la modifierons donc pas et la voterons dans sa rédaction actuelle.

M. Jean-Paul Dufrène. Dans une tribune relayée hier par France Info, vingt-cinq économistes ont appelé à soutenir le texte soumis à notre examen, également porté par de nombreux acteurs de la société civile.

La proposition de loi vise à garantir une plus grande transparence dans l'utilisation de l'épargne populaire à destination des investissements environnementaux. Elle propose surtout d'offrir aux citoyens l'assurance que les fonds déposés sur leur livret A et leur LDDS ne sont pas utilisés pour le financement d'activités d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures ou de charbon.

Ce texte se situe dans le prolongement de la loi du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, dite « loi Hulot ». Nous souhaitons aller plus loin. Vous l'avez rappelé, sur 10 euros de financements accordés par les banques, 7 euros vont aux énergies fossiles. En outre, elles ont augmenté de 52 % leur soutien aux entreprises qui prévoient la construction de nouvelles centrales à charbon.

La réussite de la transition énergétique impose de mobiliser et de responsabiliser les acteurs publics et les acteurs financiers. En outre, poursuivre nos investissements dans les combustibles fossiles représente un grave risque financier. En 2017, l'AIE a estimé que leur poursuite aboutira à une surévaluation de 1 000 milliards de dollars d'actifs pétroliers et de 300 milliards de dollars d'actifs gaziers dans le monde. Ces risques financiers ont déjà poussé plus de mille investisseurs à se débarrasser de leurs actifs charbonniers, pétroliers et gaziers. Il faut favoriser ce mouvement !

Le récent rapport de nos collègues Bénédicte Peyrol et Christophe Bouillon, dans le cadre de la MEC, juge indispensable d'informer le grand public sur la conformité de l'utilisation de l'épargne réglementée.

Posant des objectifs climatiques et élargissant aux banques les obligations de transparence définies par la loi du 17 août 2015, la proposition va dans le sens de ces préoccupations : reporting pays par pays des investissements bancaires dans les hydrocarbures et le charbon ; meilleur cadrage de l'utilisation des dépôts sur les comptes d'épargne ; renforcement des obligations pesant sur la Caisse des dépôts et consignations.

Nous ne sommes pas insensibles aux engagements verbaux pris par ces différents acteurs de « verdir » leurs investissements, mais il est de notre responsabilité de remédier aux insuffisances de la loi de 2015 et du plan d'action de la Commission européenne pour une économie plus verte et plus propre, adopté en 2018. C'est pourquoi nous soutenons cette proposition de loi.

M. Michel Castellani. Madame la rapporteure, je vous remercie, ainsi que votre groupe, de nous donner l'occasion de débattre d'un sujet essentiel : la transparence dans l'utilisation de l'épargne populaire pour la transition énergétique, revendication croissante et parfaitement compréhensible de nos concitoyens du fait de l'urgence climatique. Même si c'est un autre sujet, tous les projets et proposition de loi devraient intégrer cette dimension.

Le manque de transparence concernant l'emploi de l'épargne déposée sur les livrets A et LDDS est criant, alors que les fonds collectés devraient être employés au financement des travaux d'économie d'énergie, des PME et aux investissements d'intérêt général. Si les fonds centralisés semblent affectés à cet usage, la part des LDDS conservée par les banques et l'utilisation qu'elles en font manquent de transparence. Cela donne lieu à des pratiques marketing d'écoblanchiment ou greenwashing.

À l'origine, le LDDS était destiné à financer les travaux d'économie d'énergie des logements anciens et les PME. Si le second objectif est atteint, rien n'est moins sûr pour le premier... Face à ce constat, l'État doit prendre ses responsabilités et décider de mesures contraignantes : obligation de reporting public, informations détaillées, obligation de prise en compte de critères liés au respect d'objectifs sociaux et environnementaux.

La proposition de loi du groupe GDR fait d'ailleurs écho à l'excellent rapport de Bénédicte Peyrol et Christophe Bouillon sur les outils publics encourageant l'investissement privé dans la transition écologique. Au regard de l'urgence climatique, nous partageons votre conviction : il faut améliorer la transparence dans l'utilisation de l'épargne populaire. C'est ce que prévoit l'article 4. À l'inverse, l'automatisme du dispositif de l'article 3, qui interdit de financer les entreprises investissant dans les hydrocarbures et le charbon, nous semble difficilement tenable.

Le groupe Libertés et Territoires participera activement au débat à l'occasion de l'examen de la proposition de loi en séance publique.

M. Jacques Savatier. J'interviens pour rappeler le rôle de la Caisse des dépôts et consignations, en ma qualité de membre de sa commission de surveillance, conjointement avec Gilles Carrez et Sophie Errante, qui en assure la présidence. Je suis plus particulièrement chargé du suivi des fonds d'épargne.

Je remercie la rapporteure pour l'appréciation qu'elle a portée sur l'implication de la Caisse des dépôts dans les investissements d'intérêt général dans le logement social et la transition écologique.

La proposition de loi ne traduit pas une critique de l'intervention de la Caisse, mais souhaite intensifier les investissements dans la transition écologique.

Quelle est la situation actuelle et dans quelle direction souhaitons-nous aller ? Un peu moins des deux tiers de l'épargne réglementée – que vous qualifiez d'« épargne populaire », ce qu'elle est en grande partie – sont investis sous forme de prêts, majoritairement dans le logement social, mais aussi dans la transition écologique, notamment la rénovation énergétique des bâtiments. Les 30 % restant sont investis en actifs financiers, afin de contribuer à la liquidité, à la solvabilité et à la rentabilité de l'épargne. Il s'agit de trouver un juste équilibre entre la rémunération des épargnants modestes et le coût de la ressource pour les investisseurs.

Depuis un an, la totalité des prêts alloués grâce aux fonds des LDDS porte sur des projets verts. Il y a deux semaines, suite à une décision ministérielle et après discussion avec la direction générale du Trésor, la commission de surveillance a émis un avis favorable à l'intensification du soutien de la Caisse des dépôts aux projets d'intérêt écologique dans le domaine de la rénovation des bâtiments, mais également de l'eau, des événements climatiques et des transports – transports en commun et équipements nécessaires aux transports doux. La Caisse continuera bien entendu à soutenir par ailleurs le logement social et les investissements d'intérêt général dans les équipements éducatifs, la rénovation des copropriétés et le haut débit.

La proposition de loi porte essentiellement sur les investissements en actifs financiers. Quelle est la position de la Caisse des dépôts ? Elle exclut tout investissement dans des entreprises dont la part du chiffre d'affaires liée au charbon thermique est supérieure à 10 %, avec un objectif de 0 % à l'horizon 2030. En outre, elle souhaite réduire l'empreinte carbone de ses portefeuilles d'environ 20 % – l'objectif sera dépassé sur la période 2014-2020.

La Caisse considère que sa participation, extrêmement mineure, dans les investissements des entreprises concernées permet d'influer sur leur politique d'investissement puisqu'en 2030, elle ne soutiendra plus les entreprises qui n'ont pas évolué. Cela lui permet d'agir au sein des assemblées générales, d'entretenir un dialogue exigeant avec les entreprises du secteur, mais aussi de lancer et de piloter des opérations de financement pour la transition énergétique. Il nous semble préférable d'être présents, quitte à nous retirer progressivement, plutôt que de nous retirer brutalement de ces entreprises, en laissant la place à d'autres investisseurs moins soucieux de l'environnement.

M. Julien Aubert. Cette proposition de loi soulève quatre difficultés.

Tout d'abord, nous sommes face à un problème de sincérité, dont vous n'êtes pas responsables : vous souhaitez que l'on ne finance plus le charbon au moment même où le ministre de Rugy annonce que la fermeture des centrales à charbon de Bretagne pourrait être reportée. Je réclame un peu de cohérence !

On ne peut se contenter de déclarer qu'il faut sauver la planète. L'amour est beaucoup plus fort avec des preuves d'amour. Notre politique nationale doit être cohérente avec les leçons que nous donnons à la planète.

Le deuxième sujet est celui de l'efficacité. Vous le pointez, je suis d'accord avec vous. Nous devons être attentifs non pas au blanchiment d'argent, mais à son « verdissement ». Que met-on sous le label « vert » ? Vise-t-on les investissements qui permettent de réduire les émissions de CO₂ ? Peu importe que les projets soient verts, bleus ou rouges ; il faut financer des projets qui ont un impact écologique.

Ma troisième préoccupation est liée à la transparence. Sur ce point, nous ne sommes pas d'accord. Vous évoquez à la fois le livret A et le LDDS. Or chaque outil doit viser un objectif clair : financer le logement social, ce n'est pas financer les PME.

De même, financer les économies d'énergie, c'est très bien, mais si vous économisez une énergie décarbonée, l'impact sur la réduction des émissions de CO₂ est nul... Quels outils souhaite-t-on utiliser, pour quels objectifs ? Le livret A ne vise pas les mêmes objectifs que le LDDS ; il conviendrait de mieux les distinguer.

Enfin, nous divergeons fondamentalement sur l'objectif de clarté. Qu'est-ce qu'un hydrocarbure ? C'est du carbone et de l'hydrogène, donc cela inclut le charbon, que l'on s'attache pourtant toujours à viser spécifiquement. En outre, les hydrocarbures ne peuvent tous être considérés sur le même plan au regard de nos objectifs de réduction des émissions de CO₂ : investir dans le charbon n'est pas équivalent à un investissement dans le pétrole ou le gaz !

Même si vous ne traitez pas de ce sujet, je maintiens que l'épargne populaire devrait financer les investissements dans les gaz verts et la recherche en matière d'hydrocarbures verts. En outre, faisons attention au biais électrique : les énergies vertes sont aussi électriques, et contestées du fait de leur intermittence – dans certains pays, elles sont parfois couplées avec des énergies fortement carbonées, ce qui explique les hausses d'émissions de CO₂.

Je ne suis pas opposé à la mobilisation de cette épargne, mais à condition que cela soit utile et cohérent avec nos autres outils. C'est pourquoi votre proposition de loi me gêne : c'est le résultat qui compte, non les moyens...

Mme la rapporteure. Je ne reprendrai pas les éléments qui illustrent la catastrophe climatique annoncée, vous êtes plusieurs à l'avoir fait.

Je suis persuadée que nous avons tous en tête non seulement les images, mais également les dangers du changement climatique. Il y a urgence ; il est impossible de repousser nos décisions à plus tard.

Madame Louwagie, vous avez raison, nous n'avons pas le même parti pris. Nous considérons que le législateur doit prendre ses responsabilités vis-à-vis des autorités et des établissements financiers, afin de répondre aux engagements internationaux signés par la France, d'autant que nous constatons que les investissements dans les hydrocarbures restent stables, voire augmentent. Nous ne pouvons en rester à des déclarations d'intention !

Concernant l'article 1^{er}, vous n'êtes pas d'accord avec notre objectif de financement exclusif des PME, des entreprises de l'économie sociale et solidaire et des travaux d'économie d'énergie. L'Observatoire de l'épargne réglementée souligne que les ratios d'emploi pour les crédits aux PME – tant en termes d'encours que de flux – atteignent parfaitement leur cible. Les auditions l'ont confirmé. En revanche, pour la rénovation thermique et l'habitat, ce n'est pas le cas. C'est pourquoi nous plaidons pour cette exclusivité.

Vous souhaitez également que nous attendions le bilan que doit faire le Gouvernement. Nous estimons que l'initiative parlementaire ne doit pas être stoppée par l'inertie du Gouvernement. Vous évoquez les projets européens : les choses avancent, et c'est bien, mais nous devons conserver notre rôle pionnier qui est une force, dans ce domaine comme dans d'autres, à l'échelon européen comme international. En outre, les discussions actuelles n'abordent que la question fiscale et la transparence. Elles ne mettent pas l'accent sur les investissements dans les hydrocarbures et, plus largement, les énergies fossiles.

Monsieur Aubert, vous estimez que l'on ne sait pas faire la part des énergies vertes et de celles que ne le sont pas. Nous pouvons effectivement en discuter, mais j'ai la conviction – et je ne suis pas seule – que nous avons pris des engagements au niveau international et que nous devons en conséquence réduire drastiquement l'exploration et l'exploitation des énergies fossiles. La communauté scientifique plaide très majoritairement pour que l'on laisse les énergies fossiles dans le sous-sol.

Nous devons donc faire un point et accompagner les acteurs financiers – vous n'entendrez pas souvent une communiste le conseiller ! Nous devons leur donner des leviers pour qu'ils puissent conditionner ou refuser des financements aux entreprises qui souhaitent toujours investir dans les énergies fossiles.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

[Art. L. 221-5 du code monétaire et financier]

Utilisation par les banques des ressources du livret A et du livret de développement durable et solidaire

Résumé du dispositif et de ses principaux effets

L'article 1^{er} de la proposition de loi modifie l'article L. 221-5 du code monétaire et financier qui définit les modalités d'utilisation par les banques des ressources collectées au titre du livret A et du livret de développement durable et solidaire. Dans le but de contraindre le pouvoir réglementaire à adapter une réglementation dont la mise en œuvre est aujourd'hui insatisfaisante, cet article établit expressément que ces ressources sont utilisées « exclusivement » selon les cas d'emploi définis par la loi, et prévoit une information détaillée du Parlement. Cet article a été rejeté par la commission des finances.

I. LES RESSOURCES DE L'ÉPARGNE RÉGLEMENTÉE CONSERVÉES PAR LES BANQUES FINANCEMENT INSUFFISAMMENT LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

L'épargne réglementée offre à ses détenteurs une disponibilité permanente et une rémunération non soumise à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux. Ces ressources doivent permettre de financer des missions d'intérêt général définies par le législateur, justifiant un traitement fiscal et social spécifique de leur rémunération. Il s'agit principalement :

- du **livret A**, issu du livret de caisse d'épargne créé en 1818. Initialement réservé à certains réseaux historiques, il est, depuis le 1^{er} janvier 2009, selon l'article L. 221-1 du code monétaire et financier « *proposé par tout établissement de crédit habilité à recevoir du public des fonds à vue et qui s'engage à cet effet par convention avec l'État* ⁽¹⁾ ;

- du **livret de développement durable et solidaire (LDDS)**, introduit par la loi du 8 juillet 1983 ⁽²⁾ sous l'appellation de compte pour le développement industriel (Codevi). La dénomination actuelle a été établie par l'article 30 de la loi de finances rectificative pour 2006 ⁽³⁾ dans le but d'étendre l'emploi des fonds collectés au financement de travaux d'économies d'énergie dans les bâtiments anciens.

(1) Article 145 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

(2) Loi n° 83-607 du 8 juillet 1983 portant diverses dispositions relatives à la fiscalité des entreprises et à l'épargne industrielle.

(3) Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

1. Une épargne populaire qui doit financer des missions d'intérêt général

Fin 2017, **55 millions de livrets A** et **23,9 millions de LDDS** étaient détenus par des personnes physiques. L'encours total représentait **252 milliards d'euros pour le livret A** et **104 milliards d'euros pour le LDDS** soit 7 % du patrimoine financier des ménages.

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES LIVRETS D'ÉPARGNE RÉGLEMENTÉE

	Personnes concernées	Plafond	Encours fin 2017	Nombre de comptes
Livret A	Personnes physiques mineures et majeures (un par personne) et certaines personnes morales (associations)	22 950 euros (personnes physiques) 76 500 euros (personnes morales)	251,7 milliards d'euros (personnes physiques) 18,8 milliards d'euros (personnes morales)	55 millions (personnes physiques) 0,8 million (personnes morales)
Livret de développement durable et solidaire	Personnes physiques majeures	12 000 euros	103,9 milliards d'euros	23,9 millions

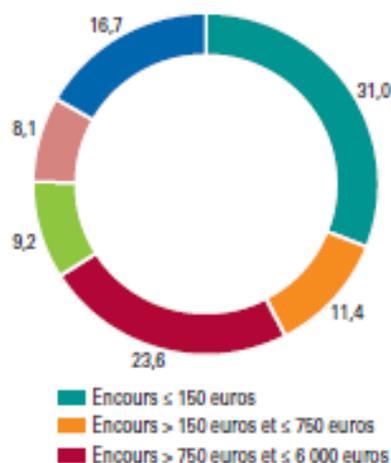
Le LDDS dispose du même taux d'intérêt que le livret A, fixé par voie réglementaire : **0,75 %** depuis le 1^{er} août 2015, niveau qui devrait être maintenu jusqu'au 31 janvier 2020, conformément à un arrêté du 27 novembre 2017 ⁽¹⁾.

Comme le montre la répartition figurée par le schéma suivant, près de 65 % des LDDS disposent d'un encours inférieur à 6 000 euros, ce qui atteste du fait que ce produit d'épargne populaire permet aux ménages modestes de constituer une épargne de précaution.

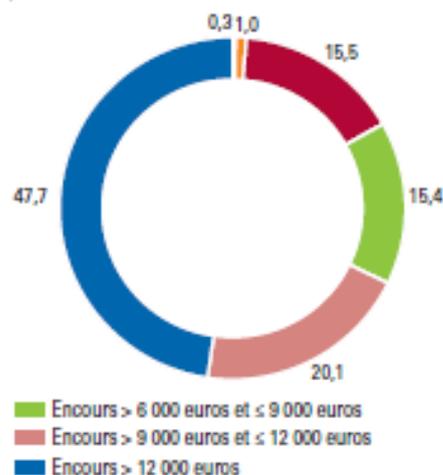
VENTILATION PAR TRANCHE DES ENCOURS DE DÉTENTION DE LDDS

(en %)

a) Nombre de comptes



b) Encours



Note : LDDS détenus par les personnes physiques.
Source : Banque de France.

(1) Arrêté du 27 novembre 2017 relatif aux taux mentionnés dans le règlement du Comité de la réglementation bancaire n° 86-13 du 14 mai 1986 relatif à la rémunération des fonds reçus par les établissements de crédit.

L'utilisation des encours collectés à la fois au titre du livret A et du LDDS est encadrée par **l'article L. 221-5 du code monétaire et financier** :

- **une partie des dépôts est centralisée au fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations** afin d'assumer ses missions de financement d'intérêt général. La loi fixe un rapport minimal de 125 % entre le montant des ressources centralisées au fonds d'épargne et le montant des prêts que ce dernier consent au logement social et à la politique de la ville. Par application de modalités définies à l'article L. 221-35 du code monétaire et financier, **le taux de centralisation s'élevait à 59,5 % fin 2017** ⁽¹⁾.

- **les ressources non centralisées**, conservées au bilan des établissements bancaires, atteignent **151,6 milliards d'euros fin 2017**.

ÉVOLUTION DE L'ENCOURS DU LIVRET A ET DU LDDS NON CENTRALISÉ

(montants en milliards d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Encours restant au bilan des banques en fin d'année	119,9	148,7	147,9	145,8	146,1	151,6

Source : Banque de France

Les ressources conservées par les banques font l'objet de critères d'utilisation, ou « fléchage », spécifiques, à destination :

- des **petites et moyennes entreprises (PME)** ;
- des **travaux d'économie d'énergie dans les bâtiments anciens** ;
- des **personnes morales de l'économie sociale et solidaire**.

Les deux premiers fléchages, introduits lors de l'ouverture à la concurrence du livret A, résultent de l'article 145 de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008. Le troisième a été introduit par l'article 80 de la loi du 9 décembre 2016, dite « Sapin 2 » ⁽²⁾.

2. Un fléchage des emplois non centralisés difficile à apprécier

L'utilisation des ressources de l'épargne réglementée conservée par les banques est encadrée par des **ratios réglementaires d'emploi**, c'est-à-dire **des montants des prêts de l'établissement de crédit rapportés à l'encours des ressources collectées**.

(1) Les établissements de crédit perçoivent une rémunération en contrepartie de cette centralisation fixée à 0,3 %.

(2) Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Un arrêté du 4 décembre 2008 ⁽¹⁾ fixe ainsi :

- un **minimum d’encours de financement destinés aux PME correspondant à 80 % des sommes déposées** ;
- et un **minimum de 10 % pour les travaux d’économie d’énergie**.

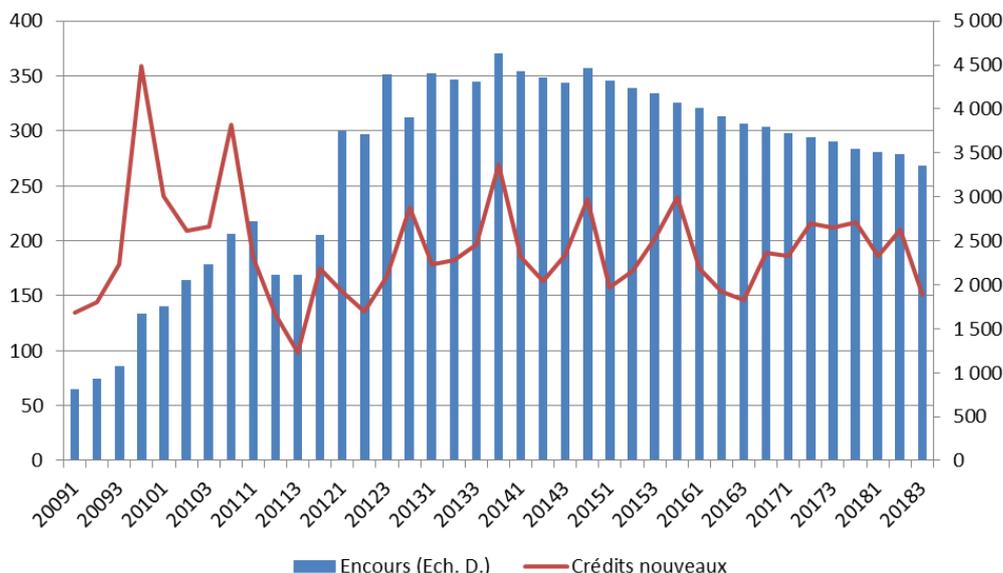
S’y ajoute, pour les seuls prêts aux PME, un ratio supplémentaire d’emploi en termes de flux, prévu par le troisième alinéa de l’article L. 221-5 du code monétaire et financier selon lequel chaque établissement bancaire doit « consacrer au moins les trois quarts de l’augmentation constatée à l’attribution de nouveaux prêts aux petites et moyennes entreprises ». 75 % de la collecte annuelle conservée par les banques doit donc être consacrée à de nouveaux crédits aux PME.

Les banques respectent largement les ratios d’emploi pour les crédits aux PME en termes d’encours (218 % en 2017, contre une cible de 80 %) comme de flux (1 500 % contre une cible de 75 %).

En revanche, d’après la **collecte d’information effectuée par l’Observatoire de l’épargne réglementée (OER)**, l’encours global des prêts pour des travaux d’économie d’énergie est de **3,5 milliards d’euros à fin 2017** et le **flux annuel de nouveaux crédits s’établit à environ 800 millions d’euros**, comme l’illustre le graphique suivant.

DONNÉES DE LA COLLECTE OER - PRÊTS TRAVAUX ÉCONOMIE D’ÉNERGIE

(millions d’euros)



Source : Banque de France, Observatoire de l’épargne réglementée

(1) Arrêté du 4 décembre 2008 relatif aux règles d’emploi des fonds collectés au titre du livret A et du LDDS, et non centralisés par la Caisse des dépôts et consignations, ainsi qu’aux informations permettant le suivi de ces emplois.

Pour les établissements de crédit collecteurs du livret A et du LDDS, qui déclarent des encours de prêts finançant des travaux d'économie d'énergie, le **ratio d'emploi est donc de 4,6 %, bien inférieur à la cible de 10 %.**

Les représentants de la Banque de France auditionnés par la rapporteure ont fait valoir que cette estimation pourrait toutefois être sous-évaluée, et devrait être considérée comme une borne inférieure, car, ainsi que l'indique le dernier rapport de l'observatoire de l'épargne réglementée « *il est impossible de mesurer précisément le financement direct ou indirect des travaux d'économie d'énergie puisque les crédits à l'habitat ancien concernent le plus souvent de façon indifférenciée et fongible plusieurs types de travaux* »⁽¹⁾.

La Banque de France a cependant conduit des travaux statistiques alliant *data science* et intelligence artificielle pour évaluer de façon macroéconomique les flux et les encours de crédits personnels ayant pour finalité des travaux d'économie d'énergie. La méthode a consisté à utiliser les résultats de recherche par mots-clés *via* Google trends pour étalonner un niveau de flux et d'encours consacré à différentes utilisations (économie d'énergie, achat de voiture). La pertinence des résultats a été croisée avec des sources alternatives provenant de l'ADEME et de l'Observatoire des crédits aux ménages. Les prêts dont une part de l'utilisation finale financerait des travaux d'économie d'énergies approcheraient dans ce cas 15 milliards d'euros, sans qu'il soit possible de distinguer dans cet ensemble les emplois du LDDS de ceux du Livret A.

À ce constat s'ajoute le fait que **le total réglementaire défini par l'arrêté de décembre 2008 atteint 90 % et non pas 100 %.** La marge initiale de 10 % avait été établie au moment de la généralisation de la distribution des livrets d'épargne réglementée pour accorder une certaine souplesse aux établissements bancaires nouvellement distributeurs de ces produits. **Elle ne paraît plus justifiée, dans la mesure où les banques satisfont très largement leurs obligations de prêts aux PME mais où la situation paraît beaucoup moins claire pour les financements consacrés directement à la transition énergétique.**

Dans un important rapport *Pour une stratégie française de la finance verte* remis en décembre 2017 aux ministres Nicolas Hulot et Bruno Le Maire, Pierre Ducret et Sylvie Lemmet soulignaient ainsi, au sujet du livret de développement durable et solidaire que « *l'inadéquation de l'objet à son nom est problématique, s'agissant d'un produit aussi répandu, car elle décrédibilise l'idée même de labellisation et de fléchage de l'épargne des particuliers* »⁽²⁾.

De même, le 26 novembre 2018, lors des *Climate finance days*, le ministre de l'économie et des finances Bruno Le Maire indiquait « *penser qu'il y a un peu tromperie sur la marchandise* » et confessait avoir eu « *la naïveté de penser que les sommes (du LDDS) vont bien au développement durable et solidaire* ».

(1) Rapport de l'Observatoire de l'épargne réglementée, 26 juin 2018, p. 51.

(2) Pierre Ducret, Sylvie Lemmet, *Pour une stratégie française de la finance verte*, op. cit. p. 56.

II. GARANTIR LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DU FLÉCHAGE DÉFINI PAR LE LÉGISLATEUR ET EN AMÉLIORER LE SUIVI

Le constat du caractère inadapté de la réglementation actuelle doit donc conduire le législateur à intervenir.

Il faut en particulier **répondre à une demande de sens de la part des épargnants**, qui attendent de façon croissante que l'usage qui est fait de leur épargne ne soit contraire ni à leurs valeurs ni à leurs intérêts de long terme. Selon une étude de l'Ifop réalisée pour le Forum pour l'investissement responsable, publiée en septembre 2018, 63 % des Français déclarent en effet accorder une place importante aux impacts environnementaux et sociaux dans leurs décisions de placements, en nette hausse par rapport au taux de 48 % constaté l'année précédente⁽¹⁾.

Dans ce but, l'article 1^{er} de la proposition de loi apporte les modifications nécessaires à l'article L. 221-5 du code monétaire et financier.

1. Une nouvelle garantie de fléchage

En premier lieu, le présent article précise, au troisième alinéa de l'article L. 221-5, que **l'emploi des ressources conservées par les banques doit viser « exclusivement » les emplois prévus de financement des PME, des travaux d'économie d'énergie dans les bâtiments anciens ou des personnes morales de l'économie sociale et solidaire.**

Il en résultera, pour le pouvoir réglementaire, **l'obligation de modifier l'arrêté du 4 décembre 2008**, déjà mentionné, afin, en premier lieu, de supprimer la part de 10 % du ratio d'encours pour laquelle aucun emploi n'est actuellement défini. Un ratio supplémentaire en termes de flux d'emploi pourrait également être défini.

La rapporteure souligne que cette modification est pleinement compatible avec l'évolution du fléchage des ressources non centralisées de l'épargne réglementée envisagée par un amendement introduisant un article 52 *quinquies* dans le texte du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises dit « PACTE », adopté en première lecture par l'Assemblée nationale⁽²⁾. Cette disposition, maintenue en première lecture par le Sénat, étend, aux articles L. 221-5 et L. 221-7 du code monétaire et financier, le champ des emplois de l'épargne réglementée au-delà des travaux d'économie d'énergie dans les bâtiments anciens afin que les prêts bancaires financés par ces sommes soient plus largement destinés aux « *projets contribuant à la transition énergétique ou à la réduction de l'empreinte climatique* ».

(1) *Les Français et la finance responsable, sondage Ifop pour Vigeo Eiris et le FIR, septembre 2018.*

(2) *Amendement n° 2089 de Mme Peyrol et de membres du groupe La République en Marche, sous-amendé par l'amendement n° 2396 du Gouvernement.*

2. Une transparence accrue

Afin que puisse être apprécié le respect de leurs obligations d'emploi, les établissements distribuant le livret A ou le livret de développement durable et solidaire sont aujourd'hui soumis à deux obligations complémentaires prévues aux alinéas 4 et 5 de l'article L. 221-5 précité :

– la publication annuelle d'un rapport présentant l'emploi des ressources collectées au titre de ces deux livrets et non centralisées, avant le 31 mars de chaque année ;

– la transmission trimestrielle au ministre chargé de l'économie d'une « *information écrite* » sur les concours financiers accordés à l'aide de ces ressources, dont le contenu est précisé par l'arrêté du 4 décembre 2008 précité

L'article 4 de cet arrêté fixe une liste minimale de données devant être transmises par l'établissement de crédit, comme l'encours total des financements accordés à des micro, petites et moyennes entreprises ou l'encours total des prêts destinés à financer des travaux d'économie d'énergie dans les bâtiments anciens.

Le présent article apporte deux précisions au cinquième alinéa de l'article L. 221-5 du code monétaire et financier, afin de **garantir que les informations transmises au ministre chargé de l'économie le seront également « au Parlement » et que l'information écrite soit « détaillée »**, donc qu'elle permette enfin d'apprécier de manière qualitative l'effet de l'utilisation des ressources non centralisées de l'épargne réglementée en matière de transition énergétique.

La rapporteure relève que **cette modification doit être mise en relation avec les missions de l'Observatoire de l'épargne réglementée (OER)** définies à l'article L. 221-9 du code monétaire et financier.

Dans sa rédaction actuelle, cet article charge l'OER « *de suivre la mise en œuvre de la généralisation de la distribution du livret A, notamment son impact sur l'épargne des ménages et sur le financement du logement social* ».

À cette fin, « *un décret en Conseil d'État précise l'organisation et le fonctionnement de l'observatoire, ainsi que la liste et la périodicité des informations que les établissements distribuant le livret A lui adressent* » et l'observatoire « *remet un rapport annuel au Parlement et au Gouvernement sur la mise en œuvre de la généralisation de la distribution du livret A* ».

Dix années après la loi de 2008, la remise annuelle d'un rapport au Parlement sur la généralisation de la distribution du livret A paraît dénuée d'objet. **Ces dispositions doivent donc être actualisées au regard des objectifs de financement de la transition écologique par l'épargne réglementée.** Dans ce but, la rapporteure a présenté un amendement visant à doter expressément l'OER d'une mission de suivi de l'emploi des fonds non centralisés de l'épargne réglementée au regard des objectifs de transition écologique.

Cette évolution nécessaire conduirait à modifier la liste des données transmises à l'OER par les établissements de crédit, aujourd'hui définies par un arrêté du 17 décembre 2009. Cela nécessitera également d'ajuster la composition de l'observatoire, qui ne comprend aujourd'hui aucune personnalité qualifiée nommée en raison de compétences dans le domaine de la transition énergétique ⁽¹⁾.

L'ensemble de ces informations, ainsi que les analyses de l'OER, pourront ainsi faire l'objet d'une restitution, dans un format adéquat, dans le rapport que l'observatoire remet chaque année au Parlement et au Gouvernement.

Article R. 221-12 du code monétaire et financier

I. – L'observatoire de l'épargne réglementée comprend onze membres :

- 1° Le gouverneur de la Banque de France, ou l'un des sous-gouverneurs, qui le préside ;
- 2° Le directeur général du Trésor placé auprès du ministre chargé de l'économie, ou son représentant ;
- 3° Le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages placé auprès du ministre chargé du logement, ou son représentant ;
- 4° Le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, ou son représentant ;
- 5° Le président du comité consultatif du secteur financier, ou son représentant ;
- 6° **Six personnalités qualifiées nommées par le ministre chargé de l'économie :**
 - a) **Quatre en raison de leurs compétences en matière bancaire et financière ;**
 - b) **Une en raison de ses compétences en matière de logement social ;**
 - c) **Une en raison de ses compétences en matière de financement des petites et moyennes entreprises.**

Les fonctions de membre de l'observatoire de l'épargne réglementée sont gratuites, sans préjudice du remboursement des frais exposés pour l'exercice de celles-ci. (...)

VI. – Les établissements de crédit distribuant le livret A transmettent chaque semestre à l'observatoire de l'épargne réglementée les informations nécessaires à l'exercice de sa mission. Ces informations comprennent au moins, pour chaque établissement, le nombre de livrets A, l'encours des dépôts inscrits sur ces livrets, les sommes déposées et retirées sur ces livrets au cours de la période considérée, ainsi que les données équivalentes pour les autres produits d'épargne comparables.

Un arrêté du ministre chargé de l'économie précise, en tant que de besoin, le contenu et les modalités de transmission de ces informations.

*

* *

(1) Article R. 221-12 du code monétaire et financier.

La commission examine, en discussion commune, les amendements CF9 et CF10 de Mme Sarah El Haïry.

Mme Sarah El Haïry. Comme l'a dit Mme Louwagie, il s'agit d'abord d'être pragmatique. C'est pourquoi il nous paraît important de fixer une date différée d'entrée en vigueur, permettant aux banques de s'organiser pour mettre en œuvre la nouvelle réglementation. Mon premier amendement, le CF9, fixe cette date au 1^{er} janvier 2022, tandis que le second est un amendement de repli tendant à supprimer les deux premiers alinéas de l'article au cas où cette date ne serait pas retenue.

Mme la rapporteure. S'agissant de l'amendement CF9, je souligne la contradiction : d'un côté, les banques rempliraient déjà totalement le ratio envisagé ; de l'autre côté, la décision de l'instituer serait trop brutale...

Pour ma part, le changement envisagé me paraît à la fois mesuré et pleinement gérable par les banques, puisqu'il s'agit seulement de garantir qu'elles font un usage de l'épargne populaire conforme à une loi déjà en vigueur depuis de nombreuses années. D'ailleurs, des banques satisfont déjà sans doute pleinement aujourd'hui à ces objectifs. À défaut de retrait de votre part, je serais donc au regret d'émettre à un avis défavorable à l'adoption de cet amendement.

Quant à l'amendement CF10, j'y suis également défavorable.

La commission rejette successivement les deux amendements.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CF13 de la rapporteure et CF8 de Mme Sarah El Haïry.

Mme la rapporteure. Mon amendement vise à attribuer expressément à l'Observatoire de l'épargne réglementée une mission de suivi de l'emploi des fonds non centralisés de l'épargne réglementée au regard des objectifs de transition écologique.

Mme Sarah El Haïry. Mon amendement va dans le même sens. Il s'agit d'étendre les missions de l'Observatoire, afin qu'il suive également l'impact du LDDS sur la transition énergétique.

Mme la rapporteure. Nos deux amendements vont effectivement dans le même sens, mais je vous suggère de retirer le vôtre au profit du mien, dont la rédaction me paraît meilleure, puisqu'il prend en compte l'impact du livret A et vise les objectifs définis par la stratégie nationale de développement à faible intensité carbone.

L'amendement CF8 est retiré.

La commission rejette l'amendement CF13.

Puis elle rejette l'article 1^{er}.

*

* *

Après l'article 1^{er}

La commission examine l'amendement CF1 de Mme Valérie Rabault.

Mme Valérie Rabault. Mon amendement vise à faire en sorte que l'épargne populaire puisse s'orienter non seulement vers un fonds solidaire, mais vers un fond vert. Cela suit la logique de l'évolution de l'épargne salariale, mais en ajoutant des fléchages qui permettent d'offrir un choix aux salariés lorsqu'ils perçoivent leur épargne salariale. L'idée essentielle est de se concentrer davantage sur les fonds verts.

Mme la rapporteure. L'amendement de Mme Rabault va effectivement plus loin que ce qui existe actuellement. Sans remettre en cause les équilibres actuels des fonds solidaires, il tend à apporter de nouvelles garanties permettant d'orienter l'épargne salariale vers les investissements verts. J'y suis donc favorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CF11 de Mme Sarah El Haïry.

Mme Sarah El Haïry. Il s'agit de demander au Gouvernement un rapport relatif au financement de la transition énergétique et, d'une façon générale, davantage de documents sur le sujet.

Mme la rapporteure. Avis favorable puisque, d'une part, l'amendement porte bien sur l'objet principal de cette proposition de loi et que, d'autre part, il s'agira bien d'un rapport sur l'application de la loi – une fois que celle-ci sera adoptée et promulguée, ce dont je ne doute pas...

La commission rejette l'amendement.

*

* *

Article 2

[Art. L. 511-45-1 (nouveau) du code monétaire et financier]

Transparence sur le financement par les banques des activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures et du charbon

Résumé du dispositif et de ses principaux effets

L'article 2 établit dans un article L. 511-45-1, nouveau, du code monétaire et financier, l'obligation pour les établissements bancaires de publier annuellement, pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2020, des informations détaillées, pays par pays, sur les financements de projets et les prêts aux entreprises se livrant à des activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures et du charbon. Cet article a été rejeté par la commission des finances.

I. L'OBLIGATION DE PUBLICATION DES ENGAGEMENTS DES BANQUES DANS LES SECTEURS DES ÉNERGIES FOSSILES : UN GAGE DE TRANSPARENCE POUR LES CITOYENS, UNE MESURE PRUDENTIELLE POUR LE SYSTÈME BANCAIRE

• Une obligation d'application directe et simple à mettre en œuvre

Le présent article établit un article L. 511-45-1, nouveau, du code monétaire et financier qui dispose qu'« à compter des exercices ouverts à partir du 1^{er} janvier 2020, les établissements de crédit, compagnies financières holding et compagnies financières holding mixtes, et entreprises d'investissement autres que les sociétés de gestion de portefeuille, publient une fois par an, en annexe à leurs comptes annuels ou, le cas échéant, à leurs comptes annuels consolidés ou dans leur rapport de gestion, pour chaque État ou territoire, des informations détaillées sur les financements de projets, prêts bilatéraux ou syndiqués, détention ou achat de titres des entreprises se livrant à des activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures et du charbon ».

Cette **obligation de transparence sur les engagements financiers des banques dans les secteurs des énergies fossiles** est calquée sur un dispositif préexistant, au II de l'article précédent du même code (article L. 511-45) qui prévoit une **information annuelle des banques sur leurs implantations et leurs activités à l'étranger, pays par pays**, mesure établie par l'article 7 de la loi bancaire du 26 juillet 2013, dite de « *reporting fiscal CBCR* »⁽¹⁾.

La périodicité, annuelle, et les supports de l'information, comptes annuels ou rapport de gestion, sont les mêmes, et apportent les garanties éprouvées d'accessibilité et de régularité de l'information fournie.

(1) Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

Le champ des assujettis à cette nouvelle obligation, également calqué sur celui défini par le II de l'article L. 511-45, paraît correctement défini puisque l'obligation vise :

– **les établissements de crédit**, définis par l'article L. 511-1 comme les entreprises dont l'activité consiste, pour leur propre compte et à titre de profession habituelle, à recevoir des fonds remboursables du public et à octroyer des crédits ;

– les **compagnies financières holding** (définies à l'article L. 517-1 du même code) **ou les compagnies financières holding mixtes** (visées par l'article L. 517-4) qui comprennent des personnes morales qui, sans être établissements de crédit elles-mêmes, possèdent de telles filiales ;

– et enfin les **entreprises d'investissement**, personnes morales qui effectuent à titre de profession habituelle et pour leur propre compte des opérations de crédit dans les conditions et limites définies par leur agrément, **autres que les sociétés de gestion de portefeuille**, elles-mêmes couvertes par l'article 4 de la présente proposition de loi.

Selon le premier rapport d'information sur l'application de la loi du 26 juillet 2013 paru en juin 2015 ⁽¹⁾, cette définition conduirait à rendre l'obligation applicable aux cinq principaux groupes bancaires français (BNP Paribas, Société générale, groupe Crédit agricole, groupe BPCE et groupe Crédit mutuel), mais également à une trentaine d'entités supplémentaires, dont par exemple l'Agence française de développement au titre de ses activités de prêts.

De même que les auteurs du rapport d'information précité pouvaient constater, dès 2015, l'effectivité de la mise en œuvre de l'obligation de transparence des implantations des établissements financiers à l'étranger, **la mesure proposée par le présent article constitue une obligation explicite dont la mise en œuvre ne semble pas présenter de difficultés manifestes.**

Les besoins d'adaptation des systèmes d'information des banques pour assurer ce *reporting* ne devraient pas être significatifs puisqu'ils pourront s'appuyer sur les mesures déjà mises en œuvre pour satisfaire l'obligation préexistante, au titre du *reporting* dit « fiscal », de remontées d'informations pays par pays, et, le cas échéant, de conversion de montants en devises.

Au besoin, l'application à compter des exercices ouverts à partir du 1^{er} janvier 2020 fournit un délai suffisant pour prendre les mesures nécessaires.

(1) Karine Berger et Jérôme Chartier, rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 juin 2015, p. 29.

- ***La gestion prudentielle des risques financiers liés au climat***

La disposition nouvelle est établie dans la section 7 relative aux **dispositions prudentielles**, du premier chapitre du titre premier du livre V du code monétaire et financier, relatif aux prestations de services bancaires.

Les dispositions prudentielles visent les mesures permettant de tenir compte de l'ensemble des risques financiers liés aux activités des banques. **La rapporteure relève qu'y faire figurer la part des prêts accordés au secteur des énergies fossiles est pleinement conforme avec la nécessité de prise en compte, par les acteurs financiers, des risques pour leur activité liés au dérèglement climatique**

Or le **financement des activités d'extraction d'hydrocarbures constitue un risque que les dispositifs traditionnels de gestion des risques bancaires ne cernent pas suffisamment**. Il s'agit en particulier des « risques de transition » liés aux investissements très dépendants en ressources fossiles et qui sont appelés à être pénalisés par la transition vers une économie à bas-carbone. Une exposition excessive des banques à ces investissements fragilise donc leur solvabilité à terme, et indique symétriquement qu'elles investissent insuffisamment dans les investissements de long terme appelés par la transition énergétique.

Auditionnés par la rapporteure, les représentants de la Banque de France et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ont indiqué mener régulièrement des réunions de place pour sensibiliser les banques qu'elles contrôlent ou supervisent aux risques financiers associés au changement climatique. Ils ont annoncé la publication prochaine de deux documents d'analyses assortis de recommandations sur la manière dont les établissements pourraient organiser leur gouvernance interne et leur dispositif de gestion des risques climatiques.

L'adoption du présent article permettra donc de traduire cette intention dans les faits. Au demeurant, l'ACPR, qui dispose par application de l'article L. 612-1 du code monétaire et financier d'une compétence générale de contrôle du respect par les banques des obligations établies par la loi, devra s'assurer de la mise en œuvre du présent article.

- ***Une transparence exigée par les citoyens***

L'obligation de transparence établie par le présent article est rendue plus nécessaire encore par les constats, établis par des rapports récents des ONG Oxfam France et Les Amis de la Terre, déjà mentionnés ⁽¹⁾, qui montrent que **les grands établissements bancaires financent toujours massivement soit directement des projets de développement d'énergies fossiles, soit des entreprises dont des parts significatives de l'activité sont liées à l'exploitation des énergies fossiles, y compris du charbon**.

(1) La rapporteure renvoie aux observations figurant aux pages 14 et 15 du présent rapport.

Auditionnés par la rapporteure, les auteurs de ces rapports ont pu justifier de façon convaincante les méthodes retenues pour établir ces constats, tout en soulignant les **difficultés d'accès aux informations et la forte possibilité qu'une part du phénomène reste mal perçue**. L'établissement d'une obligation de transparence doit donc permettre d'apporter une vision exhaustive de l'exposition des banques aux investissements fossiles.

Cette mesure sera également dans l'intérêt des banques les plus vertueuses dont des investissements peuvent être dirigés vers des acteurs du secteur des hydrocarbures tout en restant conformes aux objectifs de l'accord de Paris lorsqu'ils visent à aider ces acteurs à réorienter leurs modèles d'affaires en développant des énergies renouvelables.

**Discours de Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances
Climate Finance Day, 26 novembre 2018**

J'ai lu également le rapport OXFAM sur la manière dont les acteurs de la finance continueraient à financer des énergies fossiles. On peut discuter, bien entendu, certains points du rapport OXFAM et je serai très heureux de discuter avec ses auteurs sur les points qu'ils ont retenus ou qu'ils n'ont pas retenus comme étant polluants ou non. Il reste que **les engagements pris par le secteur financier en matière de lutte contre le réchauffement climatique doivent être tenus et j'y veillerai, parce que si la finance ne joue pas le jeu de la lutte contre le réchauffement climatique, nous n'y arriverons pas** et tous les efforts que nous pouvons faire à côté, ceux des particuliers, ceux de l'État, ceux des entreprises publiques, seront vains.

Je compte donc aller plus loin pour convaincre le secteur financier d'avancer dans cette direction et pour veiller à ce qu'il respecte ses engagements. Je réunirai donc dans les prochaines semaines les banques, les assureurs, les gestionnaires d'actifs pour qu'ils prennent de nouveaux engagements en matière de financement des activités les plus nocives pour le réchauffement climatique, en particulier le charbon. Et **que ce nouvel engagement soit clair, qu'ils arrêtent définitivement de financer les activités les plus nocives pour le réchauffement climatique, en particulier le charbon, que ce soit les centrales ou les mines. Ces engagements devront être contrôlés de manière indépendante.**

Ces engagements devront être rendus publics chaque année et je veux être très clair : si ces engagements d'arrêt de financement des activités les plus nocives pour le réchauffement climatique, avec une trajectoire qui pourra être définie avec ce secteur financier, ne sont pas respectés, eh bien nous les rendrons contraignants car je considère que seul cet engagement fort du secteur financier en matière de lutte contre le réchauffement climatique nous permettra d'obtenir des résultats rapides. Les engagements doivent être précis, les engagements doivent être contrôlés et si jamais ces engagements, sur une base volontaire, définis ensemble, ne sont pas respectés, ils seront rendus contraignants.

II. LES PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS DE LA RAPPORTEURE

La rapporteure suggère **plusieurs modifications visant à ce que l'obligation de transparence** des banques sur les financements qu'elles continuent d'accorder aux énergies fossiles **soit la plus exhaustive et la plus effective possible**.

Elle suggère tout d'abord de préciser, que « *les informations détaillées* » publiées chaque année « *incluent les parts et les montants absolus* » des financements accordés, pays par pays.

La diminution globale des financements liés au secteur du charbon, mise en avant par certaines banques, peut en effet être liée au désengagement d'acteurs dont cette activité représente une part du chiffre d'affaires très supérieure aux seuils d'exclusion définis par ces banques. Mais cette approche masque parfois la hausse concomitante du financement d'entreprises aujourd'hui peu exposées à ce secteur mais qui s'y développent de façon très rapide. La **transparence sur les montants absolus des financements** doit permettre de corriger ce biais.

En deuxième lieu, la rapporteure propose que **l'information rendue publique par les banques ne soit pas restreinte aux activités classiques de financements de projets ou de prêts mais inclue également les « services d'aide aux financements de marché »**. Un appui important des banques aux entreprises provient en effet des aides à l'émission d'actions et d'obligations, activités dites d'« *underwriting* », par lesquelles elles conseillent et aident les entreprises qui recherchent des financements de marchés. Ces services financiers donnent lieu au versement de commissions importantes pour les banques et ne sont jamais pris en compte dans les indicateurs existants d'empreinte carbone des bilans bancaires.

Alors que les banques mettent en avant leur rôle d'appui à l'émission des obligations vertes, les « green bonds », la rapporteure propose d'établir une symétrie avec la transparence sur leur rôle effectif d'appui à l'émission de titres et obligations qui contreviennent manifestement aux objectifs des « green bonds ».

Enfin, pour apporter toutes les **garanties de mise en œuvre rapide de la nouvelle obligation de transparence**, la rapporteure suggère de prévoir expressément que l'ACPR puisse engager la **procédure d'injonction sous astreinte**, définie par l'article L. 612-25 du code monétaire et financier, en cas d'absence de publication des financements accordés par les banques aux activités d'exploration et d'exploitation des énergies fossiles, ou d'omissions dans ces publications. Cela permettrait de dissuader les banques éventuellement récalcitrantes de se soustraire, même temporairement, à leurs obligations.

*

* *

La commission examine l'amendement CF14 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Je vous propose d’apporter deux précisions, qui me semblent importantes, sur les informations que devront communiquer les banques dans le cadre du *reporting*.

La transparence portera aussi sur les montants des investissements, et non seulement sur leur part de chiffre d’affaires ; elle portera en outre sur tout le spectre d’intervention des banques, c’est-à-dire non seulement les prêts et les financements, mais également les aides à l’émission d’actions et d’obligations, les activités dites d’*underwriting*.

La commission rejette l’amendement.

Puis elle examine l’amendement CF15 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Il s’agit de doter l’ACPR d’un pouvoir d’injonction en cas de manquement des banques à leur obligation de transparence.

Mme Bénédicte Peyrol. Permettez-moi quelques mots sur l’ACPR, ainsi que sur l’Observatoire de l’épargne réglementée, afin d’expliquer notre position. Une disposition du projet de loi « PACTE » tend à doter l’AMF de nouveaux pouvoirs de veille et de contrôle des informations qui sont données aux investisseurs. C’est pourquoi je serais favorable, si vous en êtes d’accord, à ce qu’on réfléchisse à la question dans le cadre de la nouvelle lecture, à venir, de ce projet de loi. Il est en effet très important que les institutions soient dotées de missions structurelles d’observation en matière de transition écologique et de suivi.

Mme la rapporteure. Invitation entendue !

La commission rejette l’amendement.

Puis elle rejette l’article 2.

*

* *

Après l’article 2

La commission examine l’amendement CF16 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. On sait que les assureurs, au titre de leur activité d’assurance des biens, sont directement exposés aux effets du dérèglement climatique. Or les activités d’assurance contribuent elles-mêmes au réchauffement climatique, lorsqu’elles portent sur des projets d’exploration et d’exploitation des hydrocarbures et du charbon. Dans ce cas, comme pour tout projet industriel, il n’y a pas de financement si le projet n’est pas préalablement assuré.

D’après les représentants d’ONG que j’ai auditionnés, un des principaux assureurs français continue d’apporter ses garanties à des nouveaux projets d’exploitation fossile. Mon amendement vise donc à faire toute la lumière sur les garanties accordées par les assureurs et assureurs et réassureurs français aux projets liés aux énergies fossiles.

La commission rejette l’amendement.

*

* *

Article 3

[Art. L. 221-7 du code monétaire et financier]

Interdiction de financement des activités liées aux hydrocarbures et au charbon par le fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations

Résumé du dispositif et de ses principaux effets

L'article 3 complète l'article L. 221-7 du code monétaire et financier relatif aux règles d'emploi des dépôts de l'épargne réglementée centralisés dans le fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations afin qu'ils ne puissent être utilisés pour acquérir ou gérer des titres de capital ou des titres de créance d'entreprises se livrant à des activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures et du charbon.

Amendement adopté par la commission des finances

La commission des finances a adopté un amendement de la rapporteure qui complète l'article L. 518-10 du code monétaire et financier relatif au rapport remis chaque année au Parlement par la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations afin que ce rapport présente l'ensemble des financements apportés au secteur des énergies fossiles, ainsi que la stratégie de désinvestissement des activités incompatibles avec le respect de l'objectif international de limitation du réchauffement climatique

L'adoption de cet amendement a cependant été privée d'effet par le rejet de l'article 3 par la commission des finances.

I. LE FONDS D'ÉPARGNE DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS : UN OUTIL ESSENTIEL MAIS PERFECTIBLE DE FINANCEMENT DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

L'article L. 221-5 du code monétaire et financier prévoit qu'une partie des dépôts de l'épargne réglementée **est centralisée auprès de la Caisse des dépôts et consignations** afin d'assumer ses missions de financement d'intérêt général. Par application de modalités définies à l'article L. 221-35 du même code, **le taux de centralisation s'élevait à 59,5 % fin 2017.**

L'encours centralisé au titre de trois produits d'épargne (livret A, livret de développement durable et solidaire et livret d'épargne populaire) s'élève ainsi à **245 milliards d'euros début 2018**, dont 62 milliards d'euros pour le seul LDDS.

ÉVOLUTION DES DÉPÔTS DE L'ÉPARGNE RÉGLEMENTÉE CENTRALISÉS À LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

(montants en millions d'euros)

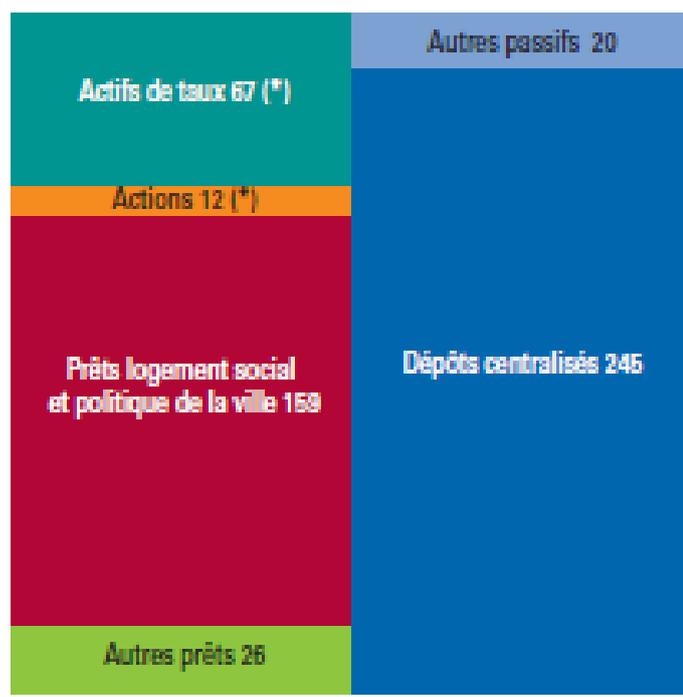
	Dépôts au 1^{er} janvier 2017	Dépôts au 1^{er} janvier 2018
Livret A et LDDS	214 523	222 688
Livrets A et B Nouvelle-Calédonie	78	77
Livret d'épargne populaire	22 432	22 046
TOTAL	237 033	244 811

Source : Caisse des dépôts et consignations

Le I. de l'article L. 221-7 du même code prévoit que ces sommes figurent dans un fonds géré directement par la Caisse des dépôts et dénommé « **fonds d'épargne** ».

Outre l'encours de l'épargne réglementée centralisée, le fonds d'épargne dispose d'environ 20 milliards d'euros de fonds propres, emprunts et provisions de la Caisse des dépôts, comme l'y habilite le II de l'article L. 221-7.

BILAN SIMPLIFIÉ DU FONDS D'ÉPARGNE FIN 2017



Source : Observatoire de l'épargne réglementée

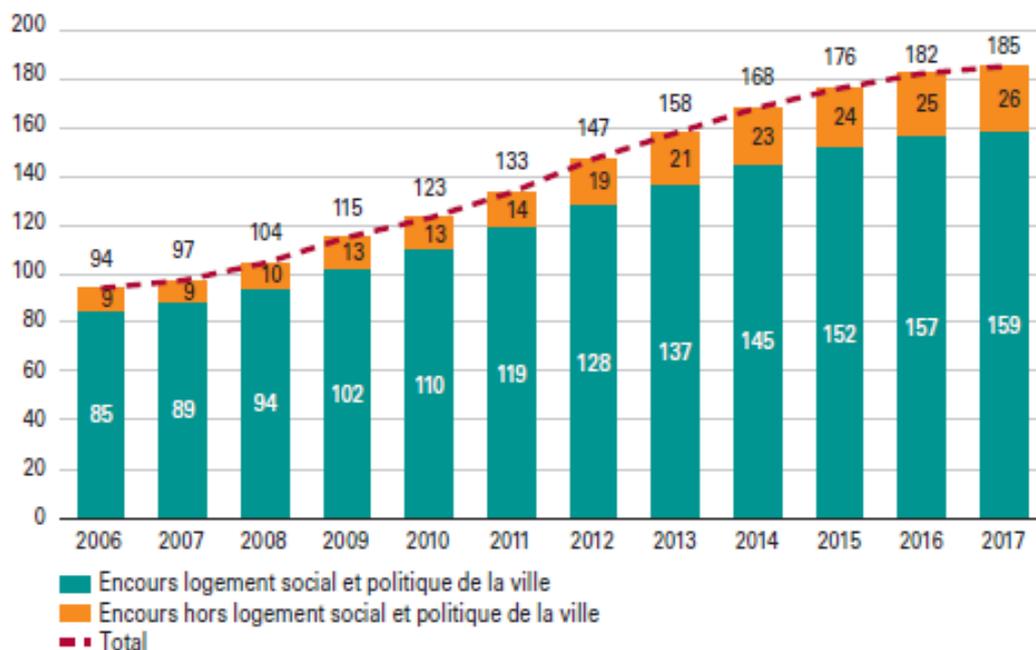
Le III du même article prévoit que les ressources de ce fonds « *sont employées en priorité au financement du logement social* » mais également qu'« *une partie des sommes peut être utilisée pour l'acquisition et la gestion d'instruments financiers* ».

L'emploi des ressources du fonds d'épargne revêt donc une double dimension :

- En premier lieu, **une part importante de financements pleinement conformes aux missions d'intérêt général de la Caisse des dépôts**, et qui peuvent contribuer au financement de la transition énergétique : le total atteint **185 milliards d'euros**, soit 70 % des ressources du fonds. Ces financements sont consacrés à **des prêts à très long terme ou à de participations dans le logement social** (159 milliards d'euros) **et le secteur public local** (26 milliards d'euros).

Comme le montre le schéma ci-après, l'encours des prêts de long terme de la Caisse des dépôts croît de façon continue : il a doublé entre 2006 et 2017 et la part, dans cet ensemble, des financements destinés au secteur public local a presque triplé.

ÉVOLUTION DES ENCOURS DE PRÊTS DU FONDS D'ÉPARGNE



Source : Caisse des dépôts, fonds d'épargne

D'après les informations communiquées à la rapporteure, entre 2015 et 2017, la part des projets favorisant la transition écologique et énergétique financés dans ce cadre a été la plus élevée depuis le début de la décennie, avec 4,8 milliards d'euros de crédits accordés au titre des prêts « croissance verte » à taux zéro (PCV).

- Cependant 30 % des ressources du fonds d'épargne sont utilisées pour acquérir des **actifs financiers représentant 90 milliards d'euros en valeur de marché 2019**.

Par renvoi à l'article L. 211-1 du code monétaire et financier, ces instruments financiers recouvrent les titres de capital émis par les sociétés par actions, les titres de créance, les parts ou actions d'organismes de placement collectif et enfin les contrats financiers et instruments financiers à terme.

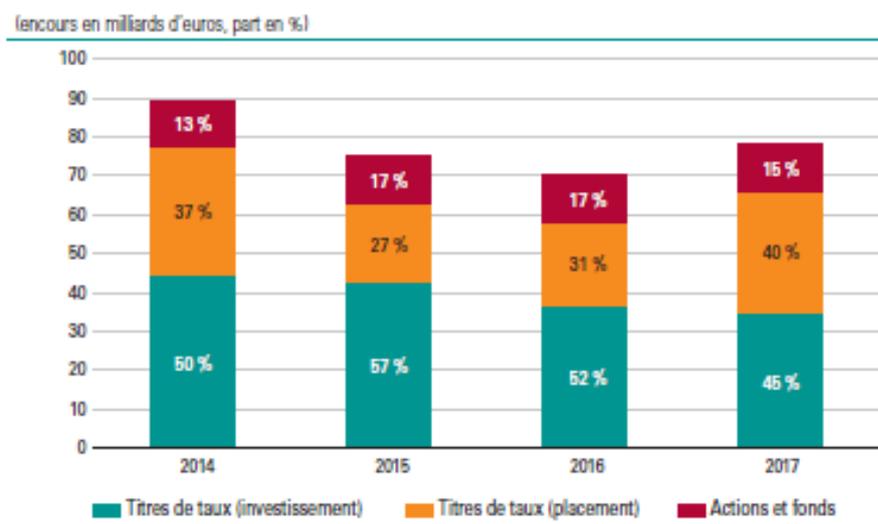
La gestion de ce portefeuille d'actifs financiers vise tout d'abord à garantir la liquidité du fonds d'épargne dont le bilan est asymétrique, entre un passif principalement constitué d'épargne à vue et un actif constitué très majoritairement de prêts à long terme. Ceci exige d'assurer une liquidité suffisante du fonds, pour faire face à la baisse des encours des dépôts ou à l'augmentation de la demande de prêts. La gestion du portefeuille d'actifs financiers vise également à gérer les risques liés à la variation des taux et à l'inflation.

À cette fin **la grande majorité du portefeuille est investie dans des titres de taux, dont des obligations d'État**, qui apportent à la fois des garanties de sécurité et de liquidité.

Ce portefeuille d'actifs vise également à optimiser les résultats du fonds d'épargne ce qui a conduit à développer **une enveloppe dite d'« actifs de diversification », principalement des actions cotées et quelques fonds d'investissement non cotés.**

Ainsi que le montre le graphique suivant, **la part des actifs les plus rémunérateurs représente en moyenne 15 % du portefeuille financier du fonds d'épargne.**

PORTEFEUILLE FINANCIER DU FONDS D'ÉPARGNE PAR TYPE D'ACTIFS



Source : Caisse des dépôts et consignations

La part des actions cotées dans le portefeuille financier du fonds d'épargne est ainsi inférieure de près de dix points à la part des actions dans l'ensemble des portefeuilles financiers de la Caisse des dépôts et près de moitié moindre que la part du portefeuille de sa section générale.

Il n'en demeure pas moins que **ce segment présente le risque que le fonds d'épargne ne finance par ce biais des entreprises se livrant à des activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures et du charbon.**

En décembre 2017, un rapport de l'observatoire des multinationales de l'ONG 350.org a ainsi relevé que le fonds d'épargne est actionnaire direct de Vallourec, une firme parapétrolière, à hauteur de 1,68 %, soit environ 34 millions d'euros ⁽¹⁾.

Ce rapport pointait également le manque de transparence de la Caisse des dépôts sur l'ensemble des fonds qu'elle gère ou héberge, à l'exception du Fonds de réserve pour les retraites qui publie la liste exhaustive du contenu de son portefeuille financier.

(1) 350.org, *La Caisse des dépôts et consignations, financeur public des énergies du passé*, décembre 2017, page 9.

II. L'INTERDICTION DE FINANCEMENT DES ÉNERGIES FOSSILES PAR LE FONDS D'ÉPARGNE : UN LEVIER POUR CRÉDIBILISER LA DÉMARCHE GÉNÉRALE DE DÉSINVESTISSEMENT DE LA CAISSE DES DÉPÔTS

Le présent article vise à assurer le désengagement complet du fonds d'épargne des entreprises qui extraient et exploitent des énergies fossiles.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 221-7 du code monétaire et financier prévoit, au IV, que « *les emplois du fonds d'épargne sont fixés par le ministre chargé de l'économie* » et que « *la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations présente au Parlement le tableau des ressources et emplois du fonds d'épargne pour l'année expirée* ».

Le présent article complète donc l'article L. 221-7 pour indiquer dans un VI que « *les sommes déposées par les épargnants sur les livrets dont les dépôts sont centralisés dans le fonds d'épargne ne peuvent être utilisées pour l'acquisition et la gestion de titres de capital ou de titres de créance d'entreprises se livrant à des activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures et du charbon* ». Cette interdiction portera donc tant sur « *l'acquisition* » de nouveaux titres, donc le flux des nouveaux financements, que sur leur « *gestion* », ce qui couvre le stock des actifs financiers concernés et en imposera la vente.

La mesure, d'application immédiate, vise en premier lieu à répondre à la demande citoyenne que l'épargne réglementée ne finance aucun investissement contraire à nos objectifs climatiques.

L'interdiction serait cependant en trompe-l'œil si le désinvestissement du fonds d'épargne avait pour contrepartie un transfert des participations litigieuses dans d'autres portefeuilles financiers de la Caisse des dépôts. Il pourrait s'agir par exemple de la section générale, dont le portefeuille financier s'élevait à 63 milliards d'euros fin 2017, géré par les mêmes équipes que le portefeuille financier du fonds d'épargne, bien que les deux bilans demeurent distincts.

L'objectif ultime de cette mesure est donc de **crédibiliser l'ensemble de la stratégie de la Caisse des dépôts en matière de gestion des risques climatiques**, qui comporte l'engagement, pour l'ensemble de son portefeuille d'actifs financiers :

- de **réduire l'empreinte carbone de 30 % entre 2014 et 2020** ;
- d'**exclure toute société dont l'activité liée au charbon thermique dépasse des seuils d'exclusion du chiffre d'affaires** : fixé initialement à 20 %, ce seuil a été ramené à 10 % avec un objectif affiché d'exclusion totale d'ici 2030 ;
- d'**engager un dialogue permanent avec la gouvernance des sociétés détenues sur les sujets de transition énergétique et voter en ce sens aux assemblées générales**. À ce titre, la Caisse des dépôts, comme sa filiale CNP Assurances ont rejoint l'initiative internationale « Climate Action 100+ ».

En interdisant l'utilisation du fonds d'épargne pour les secteurs des énergies fossiles, le Parlement, sous la protection duquel est placée la Caisse des dépôts et consignations, lui permettra de **faire pleinement jouer une menace crédible de désinvestissement, sur l'ensemble de ses segments de financements, auprès des entreprises qui ne mettraient pas en œuvre des plans de réorientation de leurs activités conformes à nos objectifs climatiques.**

À cette fin, la rapporteure a présenté un amendement, adopté par la commission des finances, qui complète l'article L. 518-10 du code monétaire et financier relatif au rapport remis annuellement au Parlement par la commission de surveillance « *sur la direction morale et sur la situation matérielle de l'établissement au cours de l'année expirée* ».

La modification proposée vise à ce que « *ce rapport détaille les titres de capital et les titres de créances acquis ou gérés par la Caisse des dépôts et consignations auprès d'entreprises se livrant à des activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures et du charbon et présente sa stratégie de désinvestissement des activités incompatibles avec le respect de l'objectif international de limitation du réchauffement climatique* ».

*

* *

La commission examine l'amendement CF17 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. La Caisse des dépôts et consignations est placée, nous le savons, sous la protection du Parlement. À ce titre, la commission de surveillance de la Caisse remet chaque année un rapport au Parlement, qui doit évaluer la pérennité de ses activités. Je vous propose que soit présenté, dans ce cadre, l'ensemble des financements apportés par la Caisse au secteur des énergies fossiles, ainsi que sa stratégie d'investissements concernant l'ensemble des activités contraires à nos objectifs climatiques.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle rejette l'article 3 modifié.

*

* *

Article 4

[Art. L. 553-22-1 du code monétaire et financier]

Transparence sur les actifs détenus par les investisseurs institutionnels dans les secteurs des hydrocarbures et du charbon

Résumé du dispositif et de ses principaux effets

L'article 4 complète les obligations d'information sur la gestion des risques climatiques applicables aux sociétés de gestion et aux investisseurs institutionnels définies à l'article L. 553-22-1 du code monétaire et financier et issues du VI de l'article 173 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Alors que le contenu du *reporting* actuel a été largement renvoyé à des mesures réglementaires qui l'ont privé d'un caractère prescriptif, le présent article vise à rendre effective l'obligation d'information, pays par pays, sur les actifs détenus dans les entreprises se livrant à des activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures et du charbon.

Cet article a été rejeté par la commission des finances.

I. LE REPORTING « ARTICLE 173 » SUR LA GESTION DES RISQUES CLIMATIQUES PAR LES INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS : UNE LÉGISLATION PIONNIÈRE AFFAIBLIE PAR SA MISE EN ŒUVRE RÉGLEMENTAIRE

Le VI de l'article 173 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et la croissance verte ⁽¹⁾ a défini, à l'article L. 533-22-1 du code monétaire et financier, des obligations de transparence spécifiques et inédites de la part des acteurs financiers en matière de gestion des risques climatiques.

Ces entreprises financières doivent ainsi faire figurer « *dans leur rapport annuel et (mettre) à la disposition de leurs souscripteurs une information sur les modalités de prise en compte dans leur politique d'investissement des critères relatifs au respect d'objectifs sociaux, environnementaux et de qualité de gouvernance et sur les moyens mis en œuvre pour contribuer à la transition énergétique et écologique (ainsi que) la prise en compte de l'exposition aux risques climatiques* ».

Cette mesure visait à faire émerger, dans l'ensemble du reporting extra-financier sur la responsabilité « *sociale, sociétale et environnementale* » dit « ESG », la **spécificité des risques liés au climat** et la **nécessité de leur prise en compte par les investisseurs de long terme** ainsi que par leurs interlocuteurs au sein des entreprises dans lesquels ils investissent, ainsi que, plus largement, sur les marchés financiers.

(1) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

• *Une transparence visant l'ensemble des investissements de long terme*

Par application du premier alinéa de l'article L. 533-22-1, cette obligation vise en premier lieu les **sociétés de gestion de portefeuille** ⁽¹⁾. Régies par l'article L. 532-9 du code monétaire et financier, ce sont les personnes morales qui gèrent des **organismes de placement collectif** en valeurs mobilières (OPCVM), définis par l'article L. 214-2 du même code, ainsi que les fonds d'investissement alternatifs (FIA), définis par l'article L. 214-24. Elles sont couramment désignées sous l'appellation de « gestionnaires d'actifs ».

Selon un premier bilan de la mise en œuvre du *reporting* climat dans la gestion collective réalisé par l'Autorité des marchés financiers (AMF), pour l'année 2016, 554 sociétés de gestion de portefeuille géraient un organisme de placement collectif entrant dans le champ de cette nouvelle obligation, pour un encours géré approchant alors **3 600 milliards d'euros** ⁽²⁾.

Par application du troisième alinéa de l'article L. 533-22-1, l'obligation vise différents **investisseurs institutionnels** :

– au premier chef l'ensemble des **entreprises d'assurance** et de réassurance régies par le code des assurances, **les mutuelles** ou unions régies par le code de la mutualité, les **institutions de prévoyance** et leurs unions régies par le code de la sécurité sociale ;

– la **Caisse des dépôts et consignations** ;

– les **institutions de retraite complémentaire relevant du régime général de la sécurité sociale** ainsi que des **régimes de retraite complémentaire des agents publics** : institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC), établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP) et Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

Selon les estimations provisoires pour l'année 2018 rendues publiques par la Fédération française de l'assurance, la collecte nette des assureurs-vie, auxquels les obligations de *reporting* climat sont pleinement applicables, a atteint 8,3 milliards d'euros en 2018, pour 140,1 milliards d'euros de cotisations collectées et 134,6 milliards d'euros de prestations versées. **L'encours des contrats d'assurance-vie s'élève à 1 700 milliards d'euros fin décembre**, en

(1) Les sociétés de gestion de portefeuille étaient préalablement visées par le seul reporting ESG de l'article 224 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

(2) Autorité des marchés financiers, *Rapport sur l'investissement dans la gestion collective*, décembre 2017 p 24.

progression de 1 % en une année ⁽¹⁾. Ces apports ont ainsi permis aux investisseurs institutionnels d'acquérir en une année pour **11 milliards d'euros d'actions supplémentaires**, le niveau le plus élevé depuis 2007.

• ***Des obligations de reporting susceptibles de conforter les stratégies de désinvestissement des énergies fossiles***

L'article L. 533-22-1 prévoit expressément que ces investisseurs doivent :

– présenter leur prise en compte de l'exposition aux risques climatiques, dont la **mesure des émissions de gaz à effet de serre associées aux actifs détenus** ;

– indiquer comment ils **exercent les droits de vote attachés aux instruments financiers qu'ils détiennent** ;

– détailler leur contribution au respect de l'objectif international de limitation du réchauffement climatique et à l'atteinte des objectifs de la transition énergétique et écologique.

Cette contribution doit être appréciée au regard de cibles indicatives définies, en fonction de la nature de leurs activités et du type de leurs investissements, en cohérence avec la stratégie nationale bas-carbone mentionnée à l'article L. 222-1 B du code de l'environnement.

La loi renvoie à « *une présentation type fixée par décret* » : un **décret du 29 décembre 2015** ⁽²⁾ a effectivement détaillé ces mesures à l'article **D. 533-16-1 du code monétaire et financier**.

Le décret distingue ainsi les risques physiques « *définis comme l'exposition aux conséquences physiques directement induites par le changement climatique* » et les **risques de transition**, « *définis comme l'exposition aux évolutions induites par la transition vers une économie bas-carbone* ». À ce titre, le décret invite les investisseurs institutionnels, « *selon leur pertinence au regard de l'activité de chaque entité et de la nature des actifs considérés* » à évaluer les effets de :

– l'évolution de la **disponibilité et du prix des ressources naturelles et de leur exploitation effectuée en cohérence avec les objectifs climatiques et écologiques** ;

– et la cohérence des dépenses d'investissement des émetteurs avec une stratégie bas-carbone, notamment, **dans le cas des acteurs impliqués dans l'exploitation de réserves fossiles, les hypothèses sous-tendant les dépenses d'investissement destinées au développement de ces réserves**.

(1) <https://www.ffa-assurance.fr/file/2738/download?token=FyfOIw6A>

(2) Décret n° 2015-1850 du 29 décembre 2015 puis en application de l'article L. 533-21-1 du code monétaire et financier.

Cette approche s'inscrit donc dans l'objectif, poursuivi par la présente proposition de loi, de réorientation des investissements depuis les secteurs des énergies fossiles vers les investissements compatibles avec nos objectifs climatiques. Le reporting sur les risques climat doit en effet conduire les investisseurs institutionnels à présenter leurs stratégies de désinvestissement des énergies fossiles et d'accompagnement des entreprises des secteurs énergétiques vers les énergies renouvelables.

• *Une portée fragilisée par la mise en œuvre réglementaire*

Selon une approche dite « se conformer, ou expliquer » (*comply or explain*), le décret précité autorise les investisseurs à ne pas fournir toutes les informations demandées pour autant qu'ils en indiquent les raisons (4° du II de l'article D. 533-16-1).

Cette approche, tout en présentant le risque manifeste d'affaiblir la portée des nouvelles obligations, visait à permettre aux acteurs assujettis une relative flexibilité et une appropriation progressive des nouveaux objectifs.

Cette souplesse pouvait paraître justifiée au regard de la diversité des indicateurs d'impact environnementaux, illustrée par le schéma ci-après, qui ne sont sans doute pas tous également adaptés aux différents types d'investissements et aux différents secteurs. Cette approche visait également à laisser les acteurs développer eux-mêmes des méthodologies adaptées pour identifier, évaluer et quantifier les impacts environnementaux de leurs investissements.

LES DIFFÉRENTS INDICATEURS D'IMPACT ENVIRONNEMENTAUX



Source : Fédération française de l'assurance, Feuille de route des assureurs pour dynamiser l'intégration des critères ESG-climat dans les stratégies d'investissement.

Toutefois, en se focalisant sur la définition d'indicateurs d'impact climatique complexes, cette approche a présenté le **risque de ne pas prendre directement en compte les investissements contraires à la transition énergétique**.

En l'absence d'une définition objective des investissements « verts », ce *reporting* s'est ainsi exposé au risque d'une mise en avant abusive d'indicateurs d'impact favorables, masquant parfois la poursuite d'investissement dans des activités d'exploration et d'exploitation des énergies fossiles.

Quatre années après l'adoption de l'article 173, le bilan est à cet égard en demi-teinte. À partir d'un échantillon des cent plus gros investisseurs institutionnels français représentant 2 450 milliards d'euros d'actifs en gestion, le cabinet Novethic constatait par exemple, fin 2017, que pour un tiers des investisseurs, la nouvelle législation a essentiellement **conforté des démarches préexistantes** alors que pour un autre tiers des investisseurs, **les données, publiées pour la première fois, présentaient de très fortes disparités** et que le **dernier tiers des investisseurs ne présente aucune avancée en la matière** ⁽¹⁾.

De même, auditionnés par la rapporteure, les représentants de l'Autorité des marchés financiers ont indiqué avoir identifié des fonds d'investissement qui mettent en avant dans leurs rapports « article 173 » des sous-ensembles de fonds très actifs dans la transition écologique, mais qui passent sous silence d'autres sous-ensembles finançant, eux, le développement des énergies fossiles.

II. UNE APPROCHE PLUS PRESCRIPTIVE, GARANTE DE L'EFFECTIVITÉ DE LA DÉMARCHE DE REPORTING

Alors que l'article 4 du décret du 29 décembre 2015 prévoyait qu'un bilan de l'application des mesures relatives au *reporting* climat des investisseurs institutionnels serait réalisé par le Gouvernement à l'issue des deux premiers exercices et avant le 31 décembre 2018, ce bilan n'a toujours pas été mis en œuvre.

Le décret prévoyait également qu'à la suite de ce bilan, un arrêté conjoint des ministres de l'économie et de l'écologie, établi sur la base des meilleures pratiques observées, pourrait définir une typologie de référence des cibles indicatives que l'investisseur devrait se fixer pour atteindre l'objectif international de limitation du réchauffement climatique et les objectifs de la transition énergétique et écologique (le 5° du III de l'article D. 533-16-1 du code monétaire et financier).

(1) Novethic : « 173 nuances de reporting », analyse sur les rapports conformes à l'article 173 VI de la loi de transition énergétique pour la croissance verte », novembre 2017, et « 173 nuances de reporting, saison II » Analyse du reporting climat et ESG des principaux investisseurs institutionnels français, octobre 2018.

Dès l'origine, la perspective d'une approche plus prescriptive était bien présente, mais l'inertie du pouvoir réglementaire expose au risque qu'une législation française pionnière ne perde de sa force et de sa crédibilité.

Le présent article vise donc à **pallier cette carence du pouvoir réglementaire en rappelant aux investisseurs institutionnels l'enjeu crucial du désinvestissement des activités contraires à nos objectifs climatiques.**

Il établit donc directement, à la fin du troisième alinéa de l'article L. 533-22-1 du code monétaire et financier, l'obligation pour les acteurs financiers concernés d'informer **« pour chaque État ou territoire, des actifs détenus dans les entreprises se livrant à des activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures et du charbon ».**

La rapporteure considère que, loin d'être en contradiction avec l'approche initiée par la France en 2015 et promue désormais au niveau européen, l'accent mis par le présent article sur les investissements dans les énergies fossiles vise à assurer son effectivité.

La transparence des investisseurs de long terme sur les financements qu'ils continuent d'accorder à des activités incompatibles avec nos objectifs climatiques de long terme constitue en effet le préalable de toute démarche de reporting sur la gestion des risques financiers liés au climat.

L'absence de ce prérequis contribue au contraire à affaiblir les démarches de reporting existantes, quels qu'en puissent être les mérites par ailleurs.

Enfin, dans le but de rendre cette nouvelle obligation pleinement applicable, la rapporteure a proposé une modification rédactionnelle visant à éviter que le décret ne puisse en aucun cas la rendre optionnelle.

*

* *

La commission examine l'amendement CF18 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. On a beaucoup parlé, aujourd'hui, de l'article 173 de la loi du 17 août 2015, qui a créé un dispositif de reporting des investisseurs, notamment institutionnels, au regard des risques pour le climat. Or, un décret d'application, en date du 29 décembre 2015, dispense les entités soumises à ces obligations de communiquer l'ensemble des informations prévues par la loi, à la condition qu'elles en indiquent les raisons. Nous considérons que cette souplesse n'est pas justifiée pour les investissements dans les énergies fossiles, au regard de la nécessité de transparence.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article 4.

*L'ensemble des articles de la proposition de loi ayant été rejeté, le texte est considéré comme **rejeté** par la commission.*

*

* *

ANNEXE I : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

– **Audition commune de représentants d’ONG et d’économistes** : Les Amis de la Terre *, Mme Lucie Pinson, chargée de campagne banques privées ; OXFAM France *, M. Alexandre Poidatz, chargé de plaider « Régulation du secteur financier et financement du développement » ; 350.org ; Mme Clémence Dubois, responsable des campagnes désinvestissement ; ATTAC, M. Dominique Plihon, économiste

– **Fédération bancaire française *** – M. Benoît de La Chapelle Bizot, directeur général délégué, et M. Nicolas Bodilis-Reguer, directeur des relations institutionnelles France

– **Fédération française de l’assurance *** – M. Arnaud Chneiweiss, délégué général, Mme Christine Tarral, directrice adjointe affaires financières, prudentielles et comptables, M. Jean-Paul Laborde, directeur des affaires institutionnelles, et Mme Adélaïde Fragner, stagiaire affaires parlementaires

– **Caisse des dépôts et consignations** – M. Joël Prohin, directeur du pôle gestion des portefeuilles, direction des gestions d’actifs, M. Pierre Laurent, responsable du département du développement, direction des prêts de la Banque des territoires, et M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles

– **Autorité des marchés financiers** – Mme Julie Ansidei, responsable de l’unité stratégie et finance durable au sein de la direction de la régulation et des affaires internationales et secrétaire du COMEX, Mme Laure Tertrais, conseillère parlementaire et législation, et M. Philippe Sourlas, secrétaire général adjoint en charge de la direction de la gestion d’actifs

– **Ministère de l’économie et des finances**, direction générale du Trésor – M. Jérôme Brouillet, chef du bureau FINENT3 : Stabilité financière, comptabilité et gouvernance des entreprises, M. Aymeric Pontvianne, chef du bureau ASSUR2 : Entreprises et intermédiaires d’assurance ; M. Maxime Morand, adjoint au chef de bureau BANCFIN3 : Financement du logement et activités d’intérêt général

– **Banque de France** – M. Bertrand Peyret, secrétaire général adjoint de l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, M. Morgan Després, chef du service études et régulation financière, secrétaire du Réseau des banques centrales pour le verdissement du système financier, et Mme Véronique Bensaid-Cohen, conseillère parlementaire auprès du Gouverneur

** Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription au registre de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.*

ANNEXE II : TRIBUNE D'ÉCONOMISTES APPORTANT LEUR SOUTIEN À LA PROPOSITION DE LOI

Tribune cosignée par 25 économistes et publiée le 19 février 2019 sur le site franceinfo ⁽¹⁾

L'épargne doit financer la transition écologique et sociale et non les énergies fossiles

Une proposition de loi « Transparence sur l'utilisation de l'épargne populaire en matière énergétique » sera soumise au vote de l'Assemblée nationale le 7 mars 2019. Soutenue par de nombreux acteurs de la société civile, cette proposition de loi dispose notamment que les sommes versées par les épargnants sur les livrets dont les dépôts sont centralisés dans le fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations ne puissent être utilisées pour le financement d'activités d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures et de charbon. Ce qui paraît accompagner une dynamique nécessaire alors que les émissions de CO₂ issues de la combustion des énergies fossiles sont reparties à la hausse dans le monde, y compris en France.

Des ONG ont démontré que, depuis la COP21, sur 10 euros de financement accordés par les banques aux énergies, 7 euros vont aux énergies fossiles, contre 2 seulement aux renouvelables, tandis que les banques françaises ont augmenté de 52 % leurs soutiens aux entreprises qui prévoient la construction de nouvelles centrales à charbon.

Pour réussir à réduire drastiquement l'intensité carbone de nos systèmes économiques, la question du financement est essentielle et impose de cesser de financer les combustibles fossiles. L'article 2 de l'Accord de Paris y fait explicitement référence.

Poursuivre les investissements dans les combustibles fossiles pose également un risque financier de nature systémique. En 2017, l'Agence Internationale de l'Énergie a estimé que la mise en œuvre des nouvelles politiques climatiques et l'orientation massive vers les énergies renouvelables à l'œuvre conduiront à la surévaluation de 1 000 milliards de dollars d'actifs pétroliers et de 300 milliards de dollars d'actifs gaziers dans le monde. Les investisseurs publics et privés ont donc la responsabilité urgente et l'obligation morale de mettre fin à l'exploitation des combustibles fossiles. Ces « actifs bloqués », parmi d'autres risques financiers liés au dérèglement climatique, sont l'une des raisons qui ont déjà poussé plus de 1 000 investisseurs clairvoyants à se débarrasser de leurs actifs charbonniers, pétroliers et gaziers.

(1) https://www.francetvinfo.fr/meteo/climat/tribune-lepargne-doit-financer-la-transition-ecologique-et-sociale-et-non-les-energies-fossiles_3196509.html

La campagne citoyenne, initiée par 350.org et Attac sur ce sujet, démontre également l'absence de transparence sur l'utilisation de ces fonds, notamment celui du Livret de développement durable et solidaire (LDDS). Les ONG dénoncent une publicité mensongère de la part des banques sur le terme « durable et solidaire » car seule une faible partie des dépôts du LDDS est réellement affectée au financement de la transition écologique et solidaire, tandis que des investissements fossiles ont été identifiés. Le ministre Bruno Le Maire a lui-même reconnu publiquement qu'il y a « tromperie » à ce sujet et a appelé à deux reprises à y mettre un terme.

La mise en œuvre impérative de la transition énergétique nécessite de renforcer la transparence, dans le prolongement des mesures, qui apparaissent insuffisantes, prises notamment dans le cadre de la loi sur la transition de 2015, et du Plan d'action de la Commission européenne sur la finance verte de 2018.

La proposition de loi stipule ainsi que les banques soumettent au ministre de l'Économie et des Finances, ainsi qu'au Parlement, un *reporting* trimestriel et détaillé de leurs concours financiers accordés aux énergies renouvelables à partir des ressources collectées sur le Livret A et le LDDS. Elle propose aussi un *reporting* public des banques, pays par pays, de l'ensemble des financements d'entreprises se livrant à des activités d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures et de charbon. De même, la proposition de loi prévoit une obligation de transparence des investisseurs institutionnels destinée à vérifier que leurs opérations soient conformes aux critères de respect des objectifs sociaux et environnementaux.

Nous, signataires de cette tribune, appelons à la fin de tout investissement dans les projets de production et d'infrastructures de combustibles fossiles, et à une hausse significative du financement des énergies renouvelables. Dans cette perspective, nous apportons notre soutien au projet de loi "Transparence sur l'utilisation de l'épargne populaire en matière énergétique".

Liste des premiers signataires :

- Philippe QUIRION, économiste, directeur de recherche au CNRS
- Dominique PLIHON, professeur émérite à l'université Paris XIII, directeur du pôle économie financière au Centre d'économie de l'université de Paris Nord (CEPN)
- Katrin MILLOCK, professeur associé à l'École d'Économie de Paris, chargée de recherche CNRS
- Denis DUPRÉ, enseignant-chercheur en éthique, finance et écologie, Université de Grenoble-Alpes
- Charlotte GUNENARD, économiste, directrice de l'Institut d'études du développement de la Sorbonne de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- Ève FOUILLEUX, directrice de recherches au CNRS

- Jacques GÉNÉREUX, maître de conférences, Sciences Po
- Nicolas BOULEAU, ancien directeur de recherches et professeur à l'École des Ponts ParisTech, chercheur associé au CIRED, président du conseil scientifique de la Chaire Energie et prospérité
- Aurore LALUCQ, économiste, co-directrice de l'Institut Veblen
- Thomas COUTROT, membre d'Attac, cofondateur des Économistes atterrés
- Pascal PETIT, directeur de recherche au CNRS – Léo CHARLES, maître de conférence, Université Rennes 2
- Geneviève AZAM, maître de conférences en économie et chercheuse à l'université Toulouse-Jean-Jaurès
- Laura MICHEL, maître de conférences, Université de Montpellier - UMR CEPEL
- Faridah DJELLAL, professeur des Universités Classe exceptionnelle, CLERSE, Université de Lille
- Aurélie TROUVÉ, économiste, maître de conférences, AgroParisTech
- Alain KARSENTY, économiste, directeur de recherche au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
- Véronique GILLE, économiste, chargée de recherche IRD à DIAL, LeDA, Université Paris-Dauphine
- Claude HENRY, économiste, professeur de développement durable à Sciences Po Paris et à l'Université Columbia - Jean-Pierre PONSSARD, directeur de recherche émérite au CNRS
- Maxime COMBES, économiste
- Michel HUSSON, économiste à l'Institut de recherches économiques et sociales
- Jean GADREY, professeur honoraire d'économie, Université de Lille
- Cédric DURAND, économiste, Université Paris 13
- Dominique MÉDA, directrice de l'IRISSO, Dauphine.