

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement d'un cadre pour favoriser les investissements durables»

[COM(2018) 353 final — 2018/0178 (COD)]

et la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/1011 en ce qui concerne les indices de référence correspondant à une faible intensité de carbone et les indices de référence correspondant à un bilan carbone positif»

[COM(2018) 355 final — 2018/0180 (COD)]

(2019/C 62/16)

Rapporteur: **Daniel MAREELS**

Consultation	Conseil de l'Union européenne, 6.7.2018 Parlement européen, 5.7.2018
Base juridique	Article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale»
Adoption en section spécialisée	3.10.2018
Adoption en session plénière	17.10.2018
Session plénière n°	538
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	182/0/0

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement les propositions relatives à la taxinomie, qui marquent une première étape dans la mise en œuvre du plan d'action sur le financement de la croissance durable ⁽¹⁾. Ces propositions définissent ce qui constitue une «activité économique durable sur le plan environnemental», permettant ainsi de déterminer en quoi consiste un «investissement durable sur le plan environnemental», qui représente l'enjeu essentiel dans ce contexte.

1.2. Le Comité accueille en outre favorablement la proposition relative à l'élaboration de nouveaux indices de référence «bas carbone» et «bilan carbone positif».

1.3. À la lumière des objectifs du plan d'action, il est extrêmement important de poser dès le départ une base solide pour toutes les réalisations subséquentes. La taxinomie joue ce rôle de fondement et le Comité souscrit pleinement à l'option choisie de commencer par là.

1.4. Ce fondement se doit par ailleurs d'être conforme aux grandes ambitions affichées dans le plan d'action, selon lesquelles «l'Europe est bien placée pour endosser [le] rôle» de chef de file au niveau mondial. Il importe à présent d'agir dans le respect de cette ambition et d'établir la taxinomie en conséquence.

1.5. Il est primordial que l'Union européenne dans son ensemble parle d'une seule voix et suive la même approche en la matière. La taxinomie européenne doit donc être en mesure de dépasser et de remplacer les différentes approches qui coexistent actuellement dans les États membres, qu'elles soient appliquées à titre individuel ou de manière plus répandue. Lorsque la situation le permet, il convient de s'appuyer sur les cadres internationaux existants.

1.6. Une telle démarche serait également bénéfique pour le marché intérieur, notamment lorsqu'il s'agit d'attirer des capitaux pour des investissements durables dans l'ensemble de l'Union européenne. Les acteurs du marché bénéficieraient en effet de coûts moins élevés et les investisseurs disposeraient quant à eux d'un choix plus vaste.

⁽¹⁾ COM(2018) 97 final.

1.7. Le plan d'action et sa mise en œuvre posent de sérieux défis. Ils s'inscrivent clairement dans un environnement en pleine évolution et en perpétuelle mutation. La taxinomie doit donc être considérée également comme un instrument évolutif qui doit être évalué et adapté régulièrement.

1.8. Compte tenu de ce qui précède, le Comité partage l'avis selon lequel l'approche souple et graduelle retenue dans les propositions doit être privilégiée. Il est judicieux de commencer par un nombre limité de domaines et de n'imposer, dans un premier temps, qu'un nombre restreint d'obligations légales.

1.9. Comme exposé ci-dessus, les propositions actuelles abordent la situation sous l'angle écologique. Pour ce qui est de la situation dans son ensemble, le Comité continue cependant de demander que l'on accorde suffisamment d'attention à la cohérence globale. S'il est positif que des garanties minimales doivent être respectées en matière sociale et de gouvernance, des mesures supplémentaires n'en restent pas moins souhaitables. Il s'agira donc de s'occuper à l'avenir de l'élargissement aux objectifs de durabilité sociale et de gouvernance.

1.10. Le Comité soutient pleinement le choix de la mise en place d'une taxinomie de l'Union européenne présentant un niveau élevé de granularité. Il est essentiel d'établir de manière sûre et claire quelles sont les activités réellement durables sur le plan environnemental et d'écarter dès le départ tout doute en la matière.

1.11. Il est également crucial que la taxinomie soit pratique à utiliser. Une telle caractéristique bénéficie notamment aux consommateurs et aux investisseurs. Il y a lieu par ailleurs d'approuver pleinement la décision de n'utiliser la taxinomie que lorsqu'elle est stable et confirmée.

1.12. La taxinomie doit notamment intégrer le fait qu'elle sera appliquée par les entreprises. Ce sont elles en effet qui assureront pour une large part la «véritable» transition vers une économie durable. Une approche tenant compte des différences entre les secteurs et de la taille des entreprises se justifie pleinement. Il y a également lieu de prévenir toute distorsion de concurrence lors des démarches visant à mobiliser des fonds pour des activités économiques durables sur le plan environnemental.

1.13. Dans le même temps, la taxinomie doit pouvoir être appliquée aussi bien dans un environnement d'envergure internationale que dans un contexte local. Le Comité est intimement persuadé qu'il convient non seulement d'éviter que ces mesures soient trop axées sur les besoins des très grandes entités, mais aussi de s'assurer qu'elles bénéficient aux petites et moyennes entreprises (PME).

1.14. Il est positif que les autorités européennes de surveillance soient amenées à jouer un rôle clé dans l'établissement de la taxinomie de l'Union européenne. Celle-ci doit pouvoir être utilisée par toutes les institutions financières et pour tous les produits financiers, tout en restant applicable à toutes les activités économiques concernées. Il convient par ailleurs de veiller à ce qu'elle soit compatible avec la législation financière européenne. La charge et les coûts connexes liés à la réglementation et à la surveillance doivent être limités autant que faire se peut, notamment sur la base du principe de proportionnalité.

1.15. Le Comité estime que l'information et la communication revêtent elles aussi une importance capitale. Il estime dès lors qu'il est tout à fait approprié d'accorder une grande attention à l'information et à la communication avec toutes les parties concernées, y compris l'environnement opérationnel des entreprises, et avec le grand public. Un plan pourrait être élaboré en vue d'informer le mieux possible toutes les parties prenantes et les citoyens et d'entamer le dialogue avec eux de manière à susciter leur adhésion. L'éducation et les formations financières en la matière pourraient également s'inscrire dans une telle démarche. Ce sont les hommes et les femmes qui font la différence!

2. Contexte ⁽²⁾

2.1. Sur le plan international, l'adoption du programme de développement durable des Nations unies à l'horizon 2030 (2015) et de l'accord de Paris sur le changement climatique (2016) a modifié en substance l'attitude adoptée face au changement climatique et à la dégradation de l'environnement. En d'autres termes, il a été choisi au niveau mondial de s'orienter vers un environnement plus durable.

2.2. L'Union européenne n'a pas attendu ces textes internationaux pour prendre des initiatives, mais les choses se sont considérablement accélérées depuis leur adoption. Par ailleurs, la transition vers la durabilité nécessite des efforts considérables et des investissements importants. Dans les seuls domaines du climat et de l'énergie, on évoque des montants s'élevant à 180 milliards d'EUR par an.

2.3. Ainsi, un groupe d'experts à haut niveau a été institué en 2016. Il a été chargé d'élaborer la stratégie de l'Union européenne en matière de finance durable. Ce groupe d'experts a notamment présenté deux initiatives en ce qui concerne le système financier européen:

⁽²⁾ Cette section s'appuie dans une large mesure sur l'exposé des motifs de la proposition de règlement et sur le plan d'action «Financer la croissance durable» — COM(2018) 97 final.

2.3.1. la première consiste à améliorer la contribution du système financier à la croissance durable et inclusive;

2.3.2. la seconde consiste à renforcer la stabilité financière en intégrant les facteurs environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) dans la prise de décisions en matière d'investissement.

2.4. Le groupe a également formulé huit recommandations dont il estime qu'elles sont les principaux éléments constitutifs d'un système financier durable. Au titre de l'une de ces recommandations, le groupe demande de prévoir un système de classification techniquement fiable au niveau de l'Union européenne, à savoir une «taxinomie», afin de clarifier le contenu des qualificatifs «vert» et «durable». Cette précision permet de déterminer ce qu'est une activité économique «durable sur le plan environnemental».

2.5. Pour donner suite aux travaux du groupe d'experts, la Commission a lancé, au printemps 2018, un plan d'action sur le financement de la croissance durable. Ce plan inclut notamment les propositions à l'examen.

2.6. Ces propositions ⁽³⁾, datées du 24 mai 2018, visent à:

2.6.1. fixer les bases d'une taxinomie, comme indiqué ci-dessus. L'on pourra ainsi également déterminer ce qui constitue un «investissement durable»;

2.6.2. établir des règles claires pour les investisseurs. Ces règles, en particulier celles à l'intention de certains acteurs du système financier, visent à appréhender de manière plus claire et plus cohérente la question de savoir comment intégrer les risques liés aux facteurs ESG dans le cadre des décisions d'investissement et des conseils aux investisseurs;

2.6.3. imposer de nouvelles exigences en matière de transparence pour certains acteurs du système financier, notamment en ce qui concerne leur façon d'intégrer les règles visées au paragraphe 2.6.2 ci-dessus dans les décisions et conseils précités. Ils devront également montrer la manière dont ils réalisent leurs objectifs de durabilité;

2.6.4. créer de nouveaux indices de référence «bas carbone» et «bilan carbone positif» applicables par leurs administrateurs afin d'assurer une certaine sécurité à cet égard à leurs utilisateurs.

3. Observations et commentaires

3.1. Le CESE accueille favorablement les propositions à l'examen, qui constituent une première étape dans la mise en œuvre du plan d'action sur le financement de la croissance durable. Celle-ci consiste avant tout à définir une taxinomie, laquelle permet de définir dans quels cas il est possible de parler d'«activité économique durable sur le plan environnemental» et, partant, de déterminer en quoi consiste un «investissement durable sur le plan environnemental», qui constitue en définitive l'enjeu essentiel dans ce contexte.

3.2. Ces propositions sont par ailleurs loin d'être les seules à contribuer à la réalisation de cet objectif. Il s'agit en effet d'une thématique extrêmement complexe qui nécessitera d'entreprendre une multitude d'actions et d'initiatives. Certaines d'entre elles sont déjà sur la table, d'autres devraient être déposées dans un futur proche ou à plus longue échéance.

3.3. À la lumière des objectifs du plan d'action, il est extrêmement important de poser dès le départ une base solide sur laquelle toutes les réalisations subséquentes peuvent s'appuyer. La taxinomie joue ce rôle de fondement et le Comité souscrit pleinement à l'option choisie de commencer par là. Il s'agit en effet, en premier lieu, de comprendre exactement les contours des notions de «vert» et «durable».

3.4. Ce fondement se doit par ailleurs d'être conforme aux grandes ambitions affichées dans le plan d'action. Il y est notamment affirmé que «l'Europe est bien placée pour endosser [le] rôle» de chef de file au niveau mondial. Il importe à présent d'agir en ce sens et d'établir la taxinomie en conséquence.

3.5. Il s'agit donc de faire en sorte que la taxinomie soit incontestable et reconnue par toutes les parties prenantes concernées. Si tel n'était pas le cas, l'ensemble des évolutions futures et la réalisation des objectifs fixés pourraient en être affectés. Un tel défaut doit être évité à tout prix.

3.6. La taxinomie européenne doit donc également être en mesure de dépasser et de remplacer les différentes approches qui coexistent actuellement dans les États membres, qu'elles soient appliquées à titre individuel ou de manière plus répandue. Cela ne signifie cependant pas que les expériences positives accumulées jusqu'à présent doivent être balayées d'un revers de la main. Il convient de les mettre à profit lorsque la situation le permet. À cet égard, il importe également que la taxinomie s'appuie sur les cadres internationaux existants.

⁽³⁾ COM(2018) 353 final et COM(2018) 355 final.

3.7. Au bout du compte, il est primordial que l'Union européenne dans son ensemble parle d'une seule voix et suive la même approche dans ce domaine. Une telle démarche serait également bénéfique pour le marché intérieur, étant donné qu'elle permettrait d'attirer plus facilement des capitaux pour des investissements durables dans l'ensemble de l'Union européenne. Les acteurs du marché bénéficieraient en effet de coûts moins élevés étant donné qu'ils ne seraient plus tenus de respecter des normes différentes selon les États membres. Les investisseurs disposeraient quant à eux d'un choix plus vaste et pourraient investir plus facilement par-delà les frontières.

3.8. Comme l'indique à juste titre le plan d'action, la «science qui sous-tend la durabilité est dynamique et en évolution, tout comme les attentes sociales et les besoins des investisseurs et des marchés»⁽⁴⁾. La taxinomie doit donc être considérée comme un instrument évolutif qui devra être régulièrement évalué et, au besoin, adapté ou corrigé. Il s'agira de progresser à un rythme soutenu sans pour autant aller trop vite.

3.9. À la lumière de ce qui précède, le Comité partage l'avis selon lequel une approche souple et graduelle doit être privilégiée. Un tel constat s'applique aussi, au demeurant, à la réalisation des différentes actions et des divers objectifs prévus dans le plan d'action.

3.10. Il est donc judicieux de commencer par un nombre limité de domaines⁽⁵⁾ et de n'imposer, dans un premier temps, qu'un nombre restreint d'obligations légales⁽⁶⁾. Cette méthode permettra à chacun de se familiariser avec la nouvelle approche et d'acquérir l'expérience nécessaire. En outre, les circonstances évoluent rapidement et il convient de tenir compte du fait qu'une transition économique demande toujours un certain temps. Une évaluation régulière des résultats obtenus et des progrès accomplis est donc tout aussi appropriée. Le Comité souscrit aux modalités prévues, qui consistent en une évaluation tous les trois ans.

3.11. Dans la lignée de ce qui précède, le Comité soutient l'approche qui sous-tend les propositions actuelles concernant la dimension environnementale. Pour ce qui est de la situation dans son ensemble, il continue cependant de demander que l'on accorde suffisamment d'attention à la cohérence globale. À cet égard, il est positif que les principes énoncés dans le socle européen des droits sociaux aient été intégrés et qu'il soit exigé que l'activité économique soit exercée dans le respect aussi bien des garanties minimales internationales en matière sociale et de travail que des normes comptables. Il y a toutefois lieu de constater que lesdites garanties sont des garanties minimales et qu'il reste indiqué de prendre des mesures supplémentaires. De même, il s'agira également de s'employer à l'avenir à les étendre aux objectifs de durabilité sociale et de gouvernance.

3.12. Dans le même temps, il est nécessaire de tendre d'emblée vers le plus de clarté et de sécurité possible. Le Comité soutient pleinement le choix de la mise en place d'une taxinomie de l'Union européenne présentant un niveau élevé de granularité. Cette approche permet d'apporter à tout moment un maximum de clarté sur les activités qui sont réellement durables sur le plan environnemental et de lever dès le départ toute incertitude en la matière. Elle aidera également à mesurer la contribution aux objectifs écologiques et à la cartographier, ce qui est non seulement important en soi, mais aussi dans la perspective des développements à venir.

3.13. Outre la clarté et la sécurité, il est aussi crucial que la taxinomie et toutes les décisions ultérieures qui seront prises sur cette base soient pratiques à utiliser. Diverses parties prenantes qui, le plus souvent, ne sont pas des spécialistes vont en effet y être confrontées. Elles vont devoir être formées à «parler la même langue». En outre, le point de vue ne sera pas toujours le même pour les entreprises que pour les acteurs du secteur financier.

3.14. La réglementation doit donc également être conçue en tenant compte des besoins des entreprises, en gardant à l'esprit leurs activités et le fait qu'elles se situent en bout de chaîne. Elle doit par ailleurs pouvoir être appliquée aussi bien dans un environnement d'envergure internationale que par de petites entreprises dans un contexte local. Au vu des grandes différences qui existent entre les entreprises, une approche sectorielle se justifie pleinement en l'espèce. Il ne fait aucun doute pour le Comité que ces dispositions doivent également bénéficier aux PME, d'autant plus que ces dernières constituent l'épine dorsale de l'économie européenne. Les critères doivent donc absolument être modulables.

3.15. Il y a lieu d'éviter toute distorsion de la concurrence entre entreprises lors des démarches visant à mobiliser des fonds pour des activités économiques durables sur le plan environnemental. Les critères d'examen technique doivent être établis de telle manière que toutes les activités économiques concernées dans un secteur économique particulier puissent être considérées comme durables sur le plan environnemental et être traitées de la même façon si elles contribuent dans la même mesure aux objectifs environnementaux qui ont été définis. À cet égard, le Comité demande que l'on accorde une attention particulière aux défis qui se poseront lors de l'harmonisation des critères d'examen technique de différents secteurs et sous-secteurs économiques et des règles de confidentialité des données.

⁽⁴⁾ COM(2018) 353 final, p. 7.

⁽⁵⁾ En particulier le domaine de l'environnement, et seulement ultérieurement d'autres domaines tels que le domaine social.

⁽⁶⁾ Telles que, par exemple, l'article 4 de la proposition de règlement.

3.16. Toujours en lien avec le caractère pratique de l'utilisation évoqué plus haut, le Comité se félicite du fait que la Commission a largement pris en compte les travaux du comité d'examen de la réglementation. Il y a donc lieu d'approuver la modification des textes visant à permettre l'utilisation de la taxinomie uniquement lorsqu'elle est stable et confirmée.

3.17. De la même manière, et dans un souci de compatibilité avec la législation financière européenne, il est positif que les autorités européennes de surveillance [AES ⁽⁷⁾] soient amenées à jouer un rôle clé dans l'établissement de la taxinomie de l'Union européenne. Leur intervention permettra de garantir que cette taxinomie puisse être utilisée par les institutions financières et être adaptée aux produits financiers. Il y a lieu à cet égard de tenir compte du principe de proportionnalité, au bénéfice des institutions locales et de petite dimension. Il s'agit dans l'ensemble de limiter autant que possible la charge et les coûts connexes liés à la réglementation et à la surveillance.

3.18. L'attention accordée au caractère pratique de l'utilisation ne bénéficiera pas seulement aux entreprises et aux acteurs du système financier, mais aussi aux consommateurs et aux investisseurs. Ces derniers en tireront également profit. Elle permettra en effet d'obtenir encore plus de clarté et de sécurité au sujet des investissements durables qu'ils envisagent ou auxquels leurs fonds sont alloués.

3.19. De manière plus générale, l'attention portée aux principes de sécurité et de clarté et aux possibilités concrètes d'utilisation évoqués plus haut permet d'assurer que les chances de réussir et de réaliser effectivement et complètement les objectifs du plan d'action soient les plus grandes possible.

3.20. Le Comité accueille en outre favorablement l'élaboration de nouveaux indices de référence «bas carbone» et «bilan carbone positif». Ces indices contribuent à un meilleur fonctionnement du marché unique en mettant un terme à la fragmentation actuelle et assurent une plus grande protection et plus de transparence au bénéfice des investisseurs en fournissant des informations plus nombreuses et de meilleure qualité. Ils augmenteront en outre la quantité et la qualité des informations des entreprises ayant trait au climat, ainsi que leur comparabilité. Ils peuvent enfin apporter une contribution majeure aux projets et actifs qui participent à la réalisation des objectifs climatiques contenus dans l'accord de Paris sur le climat.

3.21. Le Comité estime que l'information et la communication revêtent elles aussi une importance capitale. Il existe également d'autres manières de contribuer de manière significative aux objectifs du plan d'action et à toutes les démarches entreprises dans ce cadre. Le Comité estime dès lors qu'il est tout à fait approprié d'accorder une grande attention à l'information et à la communication avec toutes les parties concernées et avec le grand public. Un plan pourrait être élaboré à l'intention de toutes les parties prenantes afin de les informer le mieux possible et d'entamer le dialogue avec elles, de manière à susciter leur adhésion, faisant de chacune d'elles un partenaire pour atteindre les objectifs. L'éducation et les formations financières pourraient également s'inscrire dans une telle démarche. Les hommes et les femmes peuvent changer le cours des choses!

Bruxelles, le 17 octobre 2018.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

⁽⁷⁾ Également connues sous l'acronyme ESA, pour l'anglais «European Supervisory Authorities».