

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE INTITULÉ

«FINANCE DURABLE: L'UE DOIT AGIR DE FAÇON PLUS COHÉRENTE POUR RÉORIENTER LES FINANCEMENTS VERS LES INVESTISSEMENTS DURABLES»

SYNTHÈSE

I. Réponses de la Commission et de la Banque européenne d'investissement à la synthèse (points I à IX):

La finance durable joue un rôle primordial dans la réalisation des objectifs du pacte vert pour l'Europe et des engagements pris par l'Union au niveau international en matière de climat et de durabilité. Elle le fait en orientant les investissements privés afin qu'ils contribuent à la transition vers une économie neutre pour le climat, résiliente aux changements climatiques, efficace dans l'utilisation des ressources et durable, en complément du financement public.

La Commission a concentré ses efforts sur la législation dans le domaine de la finance durable, qui est devenue encore plus capitale compte tenu de la nécessité d'une reprise durable à la suite de la crise de la COVID-19.

La stratégie pour le financement de la transition vers une économie durable, publiée le 6 juillet 2021, recense les domaines dans lesquels des actions supplémentaires pourraient être entreprises afin de faciliter la transition du système financier vers la durabilité. Les initiatives de la stratégie démontrent le leadership mondial de l'UE dans la définition de normes internationales en matière de finance durable. La Commission collaborera étroitement avec tous les partenaires internationaux, notamment dans le cadre de la plateforme internationale sur la finance durable, en vue de la mise en place d'un solide système international de finance durable.

La stratégie s'accompagne d'un document de travail des services de la Commission fournissant des informations sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures prévues par le plan d'action de 2018. Le plan d'action de 2018 comprenait 10 actions clés pouvant être réparties en trois catégories: réorienter les flux de capitaux vers une économie plus durable, intégrer systématiquement la durabilité dans la gestion des risques et favoriser la transparence et la durabilité.

Par ailleurs, afin de réduire les émissions d'au moins 55 % d'ici à 2030 et de parvenir à une Europe neutre pour le climat d'ici à 2050, la Commission a proposé un paquet de mesures intitulé «Ajustement à l'objectif 55» (juillet 2021) couvrant des domaines d'action très variés.

La plupart des actions prévues en 2018 ont été menées à terme. Elles ont débouché sur l'adoption du règlement sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers (SFDR), du règlement sur la taxinomie de l'UE, d'un acte délégué sur le climat au titre de la taxinomie de l'UE (juin 2021) et de l'acte délégué établissant des exigences de déclaration concernant les activités économiques des entreprises financières et non financières (juillet 2021).

L'obligation d'information prévue par ledit acte délégué relatif aux exigences de déclaration prévoit que des informations uniformes et transparentes doivent être fournies sur la performance environnementale des entreprises et des actifs qu'elles financent. Cela permettra aux investisseurs et au grand public de comprendre la trajectoire des entreprises vers la durabilité environnementale et de prendre des décisions informées. En outre, le plan d'action de 2018 débouchera sur l'adoption de l'acte délégué lié à la taxinomie couvrant les quatre objectifs environnementaux restants.

En avril 2021, la Commission a adopté une proposition de directive relative à la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises (CSRD). Sous réserve de son adoption par le Conseil et le Parlement, cette directive étendra la portée de l'obligation d'information à toutes les grandes entreprises et à toutes les entreprises cotées sur des marchés réglementés (à l'exception des micro-entreprises); imposera la réalisation d'un audit (assurance) sur les informations publiées; introduira des exigences d'information plus détaillées, ainsi qu'une obligation de fournir des rapports

conformément aux normes contraignantes de l'UE en matière de publication d'informations sur la durabilité; exigera des entreprises qu'elles appliquent un «balisage» numérique aux informations publiées, afin qu'elles soient lisibles par machine et alimentent le point d'accès unique européen envisagé dans le plan d'action pour l'union des marchés de capitaux.

La Commission a intégré dans le budget de l'Union, à chaque fois que possible, les aspects du règlement sur la taxinomie. Le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» est largement appliqué dans le budget de l'UE, grâce à une série d'outils et de dispositions réglementaires. Il a été transposé dans la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), qui est le plus vaste programme du cadre financier pluriannuel 2021-2027 (CFP). Ce principe doit être pris en considération lors de la mise en œuvre de tous les programmes couverts par le règlement portant dispositions communes. Des critères globalement équivalents, tels que l'évaluation de la durabilité, l'évaluation de la résilience au changement climatique et des listes d'exclusion, sont prévus dans les actes juridiques relatifs à d'autres programmes de dépenses afin de veiller à ce que le financement de l'UE ne cause aucun dommage environnemental. Dans le cas de la future politique agricole commune (PAC), le respect d'une conditionnalité sociale renforcée permettra d'appliquer de manière adéquate le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important».

Les coefficients climatiques de l'UE, utilisés pour mesurer les dépenses consacrées au climat dans le cadre du CFP 2021-2027 et de NextGenerationEU, sont alignés, dans toute la mesure du possible, sur les critères d'examen technique établis au titre du premier acte délégué de la taxinomie de l'UE. Les coefficients climatiques de l'UE et la méthode de suivi du financement de l'action climatique pour le budget de l'UE reconnaissent également les efforts et les investissements non couverts par la taxinomie, ou pas entièrement conformes à celle-ci, s'ils produisent tout de même des effets bénéfiques sur le climat et sont pertinents pour la transition écologique.

INTRODUCTION

03. La Commission partage l'opinion de la Cour des comptes concernant la difficulté d'organiser le financement d'une transition socialement juste et écologiquement durable vers une économie résiliente et neutre pour le climat. C'est la raison pour laquelle le pacte vert pour l'Europe est essentiel à la réalisation de cet objectif, y compris au moyen du plan d'action pour l'économie circulaire et de la stratégie en faveur de la biodiversité.

04. En ce qui concerne l'estimation pour la période 2021-2050 (1 000 milliards d'euros par année), la Commission observe que le rapport cité mentionne 28 000 milliards d'euros sur les 30 prochaines années, dont environ 80 % (23 000 milliards au total, ou 800 milliards d'euros par année) proviendraient de la réorientation d'investissements qui auraient, à défaut, financé des technologies à forte intensité de carbone, tandis que l'UE devrait allouer 5 400 milliards d'euros supplémentaires, soit combler un écart de 180 milliards d'euros par année en moyenne, à des technologies et techniques propres, ce qui correspond aux estimations effectuées par la Commission en 2018.

05. — Le fait que les marchés ne tiennent pas compte de l'intégralité des coûts sociaux et environnementaux des activités économiques

La Commission convient du fait que les prix actuellement en vigueur sur les marchés financiers ne tiennent pas compte des externalités environnementales. Tout en prenant des mesures ambitieuses en matière de politique climatique, la Commission reconnaît aussi que les structures des marchés financiers jouent également un rôle important dans la transition, et qu'elles ne sont actuellement pas en mesure d'intégrer les considérations liées à la durabilité.

Parallèlement, la Commission a établi une approche graduelle, axée sur les risques climatiques et environnementaux, qui devrait être suivie d'autres actions qui pourraient couvrir aussi des aspects sociaux.

- Le manque de transparence et diffusion insuffisante d'informations sur les activités durables

Les exigences en matière de transparence et de publication d'informations sont abordées dans le règlement sur la taxinomie de l'UE, et elles sont également soutenues par les actes délégués, tels qu'établis par la taxinomie de l'UE.

L'adoption de la directive sur la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises (qui apporte des améliorations à la précédente directive sur la communication d'informations non financières) et d'autres mesures de plus en plus appliquées dans l'ensemble de l'économie (ce qui a même pour effet d'actualiser les statistiques environnementales) permettra également de lutter contre l'écoblanchiment, en fournissant de solides indications sur la mesure dans laquelle les activités économiques sont écologiques.

- Le fait que certains investissements durables puissent s'accompagner de risques et de coûts de financement plus élevés

La Commission reconnaît que les estimations des besoins en investissements durables pourraient évoluer dans le temps et que l'aide publique est capitale pour financer et catalyser ces investissements. C'est pourquoi elle soutient les États membres de nombreuses manières, au moyen du budget de l'UE et de l'instrument de l'UE pour la relance (NextGenerationEU), de projets d'appui technique spécifiques (par exemple, ceux relatifs à la budgétisation verte et à la fiscalité verte) et d'autres outils.

06. Sur la base de discussions approfondies avec les États membres et différents organismes européens ainsi que des contributions issues d'une consultation publique, la Commission a adopté, en juillet 2021, la stratégie pour le financement de la transition vers une économie durable. Cette stratégie succède aux actions menées dans le cadre du plan d'action de 2018 et développera davantage le domaine de la finance durable. Elle fournit une feuille de route transversale comportant de nouvelles actions visant à réorienter les investissements privés vers des projets et activités durables en vue de soutenir les différentes actions énoncées dans le pacte vert pour l'Europe. La Commission reconnaît que, pour assurer une transition ordonnée, il est nécessaire de garantir une transparence totale sur l'exposition aux risques climatiques, y compris aux risques d'actifs délaissés, et sur les implications de ces risques pour la stabilité financière. Cette stratégie constitue un autre élément important du futur cadre de finance durable.

09. L'objectif de consacrer 30 % des dépenses à l'action pour le climat s'applique au budget de l'UE et à NextGenerationEU, ce qui représente 625 milliards de dépenses qui seront consacrées au climat pour la période 2021-2027. La facilité pour la reprise et la résilience, avec son objectif sectoriel de 37 %, s'inscrit dans ce cadre.

Outre les fonds du budget de l'UE alloués à l'action pour le climat, d'autres ressources seront consacrées aux questions environnementales, comme les 7,5 % annuels du budget de l'UE en 2024 et 10 % en 2026 et 2027 qui soutiendront la biodiversité, ainsi que les cofinancements nationaux et les investissements privés qui seront mobilisés pour fournir la réserve financière nécessaire aux investissements en matière de durabilité.

En plus de ces mesures, l'amélioration des estimations concernant et contribuant au plan d'action «zéro pollution» et aux actions en faveur de l'économie circulaire (au titre du pacte vert) fournira des possibilités supplémentaires de financement des objectifs environnementaux. Dans de nombreux cas, les investissements génèrent également des synergies entre de multiples objectifs environnementaux, par exemple en contribuant simultanément à la protection du climat et de la biodiversité.

OBSERVATIONS

22. La plateforme sur la finance durable créée par la taxinomie de l'UE, qui a officiellement commencé ses activités à l'automne 2020, a pour mission de fournir des rapports sur les quatre autres objectifs environnementaux établis par la taxinomie de l'UE et sur une éventuelle extension de cette

dernière aux objectifs sociaux, ainsi que sur le développement de la taxinomie en ce qui concerne les activités économiques qui n'ont pas une incidence importante sur la durabilité environnementale et celles qui causent un préjudice important à la durabilité environnementale.

Parallèlement, la Commission travaille sur des règles prudentielles qui intégreront les risques climatiques.

23. Réponse commune aux points 23 et 24

La Commission reconnaît qu'il est nécessaire de développer davantage le système d'échange de quotas d'émission de l'Union (SEQE-UE) ainsi que d'autres mesures. Dans le cadre de la réforme en cours du SEQE-UE, la Commission envisage d'étendre ce dernier aux transports et aux bâtiments, et de le compléter par un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) accompagné de réformes de la fiscalité environnementale (RFE). Parallèlement, la Commission souligne que d'autres réglementations sectorielles font progresser l'intégration des considérations climatiques. Le paquet législatif «Ajustement à l'objectif 55» vient également renforcer le message économique.

26. La Commission reconnaît que la suppression progressive des subventions préjudiciables à l'environnement constitue un levier important pour atteindre ses objectifs environnementaux. Elle travaille activement en ce sens en soutenant les bonnes pratiques et en s'efforçant de mobiliser l'ensemble des États membres (grâce, par exemple, à des projets d'instruments d'appui technique, à des budgets d'écologisation et à des réformes de la fiscalité).

27. Réponse commune aux points 27 et 28

Un bilan de l'état d'avancement du plan d'action 2018 est fourni dans le document de travail des services de la Commission accompagnant la stratégie pour le financement de la transition vers une économie durable adoptée par la Commission en juillet 2021. La Commission reconnaît que la mise en œuvre du plan d'action accuse un certain retard. Il convient néanmoins de noter que l'établissement d'une classification des activités vertes (y compris des mesures énergétiques) est une entreprise complexe qui a nécessité un vaste dialogue avec les experts, les parties prenantes et les États membres de l'UE, en particulier.

29. La Commission a reconnu que les résultats des mesures du plan d'action peuvent faire l'objet d'un meilleur suivi. Toutefois, la transformation du système financier, notamment l'utilisation croissante des règles de la taxinomie, la prise en compte des risques environnementaux à long terme et l'amélioration des rapports sur la durabilité, se manifesteront également dans la pratique financière, sous la forme d'une amélioration des pratiques en matière d'établissement de rapports et d'évaluation portant sur la durabilité et les aspects environnementaux, qui aura des effets visibles sur le financement durable.

32. La taxinomie de l'UE impose de mesurer le caractère écologique des investissements selon les règles de l'UE, ce qui améliore la transparence et favorise la prise de décisions responsables.

Les entreprises financières et non financières communiqueront des informations sur la base des critères d'examen technique établis par la taxinomie de l'UE.

35. Réponse commune aux points 35 à 36

Des propositions législatives complémentaires clarifieront davantage la durabilité de certaines activités au titre du règlement sur la taxinomie, y compris l'agriculture, l'énergie nucléaire et le gaz naturel.

En outre, afin de fournir des critères pertinents au marché, les secteurs mentionnés (la production d'électricité à partir de gaz et d'énergie nucléaire) seront soumis à des analyses complémentaires.

42. Le cadre du label écologique de l'UE est un système tiers vérifié, fonctionnant sur une base volontaire, établi en 1992 [règlement (CE) n° 66/2010].

Les critères que les produits financiers doivent remplir pour obtenir le label écologique de l'UE, ainsi que les exigences relatives à la vérification, sont énoncés dans le règlement (CE) n° 66/2010 sur le label écologique de l'UE.

Conformément au règlement sur le label écologique de l'UE, chaque État membre désignera un organisme compétent (qui peut être une entité publique ou privée) chargé de vérifier, avant l'attribution du label écologique de l'UE, que les produits financiers pour lesquels celui-ci est demandé satisfont aux critères définis pour ce label. La Commission élaborera un manuel d'utilisation à l'intention des organismes compétents, contenant des instructions et des orientations sur la manière de vérifier le respect des critères du label écologique de l'UE.

La désignation des organismes compétents incombe aux États membres, mais l'annexe V du règlement sur le label écologique de l'UE fixe les exigences générales qui s'appliquent à ces organismes. Conformément à l'article 13 du règlement sur le label écologique de l'UE, la Commission mettra en place un groupe de travail des organismes compétents (l'«assemblée des organismes compétents») chargé de favoriser l'application cohérente du règlement sur le label écologique de l'UE par les organismes compétents. En outre, les produits affichant le label écologique de l'UE relèvent du champ d'action des autorités de surveillance du marché. En ce qui concerne la vérification de la conformité des investissements sous-jacents avec les critères de la taxinomie de l'UE, ces informations seront communiquées conformément à la CSRD et examinées par des auditeurs. Les organismes compétents chargés de vérifier la conformité des investissements sous-jacents relatifs aux produits financiers pour lesquels le label écologique de l'UE est demandé avec la taxinomie de l'UE se fonderont sur ces informations telles qu'examinées par les auditeurs.

47. La fréquence et la portée des contrôles devant être effectués par les autorités nationales compétentes sont établies dans les règles sectorielles pertinentes visées dans le règlement SFDR. De fait, ce dernier ajoute des exigences en matière de publication d'informations sur la durabilité à celles qui ont déjà été définies, dans le cadre de ces règles sectorielles, pour la publication d'informations sur les produits.

Les questions et réponses (qui seront publiées à l'été 2021) et les normes techniques de réglementation qui seront adoptées d'ici la fin de 2021 fourniront des orientations supplémentaires en vue d'harmoniser et de clarifier la supervision de l'application du règlement SFDR.

65. Le système de suivi de l'action pour le climat et les critères relatifs au programme InvestEU ont dû être élaborés et adoptés avant l'adoption finale des actes délégués relatifs à la taxinomie de l'UE.

Conformément au règlement établissant le programme InvestEU, le suivi en matière d'action pour le climat et d'environnement pour les fonds InvestEU doit être effectué au moyen de la méthode de suivi de l'Union, qui repose sur les critères de la taxinomie de l'UE.

Selon les orientations relatives au suivi en matière d'action pour le climat et d'environnement d'InvestEU, une indication ex ante de la contribution escomptée aux objectifs climatiques et environnementaux doit être fournie lors de la phase d'autorisation. Les orientations prévoient également l'élaboration de rapports ex post pour chaque opération de financement ou d'investissement soutenue. Les partenaires chargés de la mise en œuvre indiqueront, dans leurs rapports ex post, l'écart entre les résultats obtenus et les attentes initiales.

Il convient de noter que les orientations relatives au suivi en matière d'action pour le climat et d'environnement d'InvestEU prévoient la possibilité pour les partenaires chargés de la mise en œuvre de suivre les opérations en matière de climat et d'environnement en utilisant les critères de la taxinomie de l'UE (une fois ceux-ci adoptés). Il est donc possible, pour les partenaires chargés de la mise en œuvre moins expérimentés, d'utiliser initialement un système de suivi de l'Union plus simple, puis d'adopter pleinement la taxinomie de l'UE une fois qu'ils seront prêts.

66. La Commission rappelle que le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) est axé sur la demande et peut soutenir des projets financièrement viables dont le profil de risque est plus élevé. Bon nombre de projets d'adaptation au changement climatique ne sont pas économiquement viables, sont souvent menés par des autorités publiques et ne se prêtent donc pas forcément à une aide remboursable. Dès lors, l'observation selon laquelle la plupart des projets durables concernent l'atténuation du changement climatique correspond à ce qu'on pouvait attendre d'un instrument ciblant des projets financièrement viables, présentant un niveau de risque plus élevé et visant à mobiliser des financements privés.

71. Comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport spécial relatif à la plateforme européenne de conseil en investissement (EIAH), l'EIAH devrait venir **en complément** d'autres programmes de l'UE, y compris JASPERS, qui a l'Europe centrale et orientale comme principale zone d'action, en plus de couvrir les secteurs indiqués pour la fourniture d'une assistance technique afin de préparer et d'élaborer des projets à financer au moyen de subventions au titre des Fonds ESI. L'EIAH est une **initiative axée sur la demande** créée dans le but d'améliorer la qualité des projets d'investissement en offrant des services de conseil sur mesure aux promoteurs de projets européens. L'établissement de priorités pour les services de différents secteurs et États membres pour l'EIAH est contraire au caractère axé sur la demande de l'initiative EFSI.

L'EIAH constitue une plateforme de coopération solide avec les banques et institutions nationales de développement; celle-ci fournit des financements directs ainsi qu'un soutien d'experts à plusieurs de ces banques et institutions dans les pays d'Europe centrale et orientale, afin de renforcer leur capacité à fournir davantage de services de conseil locaux, y compris en matière d'infrastructures durables. La structure de la plateforme de conseil InvestEU est bien placée pour s'appuyer sur le travail de base accompli par l'EIAH et répondre à certaines préoccupations soulevées par le groupe d'experts à haut niveau sur la finance durable au sujet de la conception de projets d'investissements durables.

72. La mission et la valeur ajoutée du portail consistent à faire connaître au public les possibilités d'investissement et à accroître la visibilité de ces dernières pour les promoteurs de projets qui souhaitent utiliser le portail. La Commission n'est pas habilitée à procéder à un audit préalable, sur le plan technique et financier, des propositions de projets publiées, ni à orienter les investisseurs vers des projets spécifiques. Elle ne possède pas non plus les ressources ou les compétences nécessaires pour procéder à un tel audit des projets. Il s'agit d'une responsabilité et d'une compétence qui reviennent aux investisseurs potentiels.

Toutefois, conformément à l'article 26, paragraphe 3, du règlement établissant le programme InvestEU, la Commission transmettra les projets publiés sur le portail InvestEU aux partenaires chargés de la mise en œuvre concernés et, dans les cas où cela est approprié, à la plateforme de conseil InvestEU.

73. La Commission convient du fait que certains plans ne quantifient pas de manière détaillée les besoins en investissements, ce qui complique également la comparabilité entre États membres. La Commission continue à fournir un soutien aux États membres, et a lancé, dans le cadre de l'instrument d'appui technique, une nouvelle initiative phare intitulée «Verdissement des finances publiques - évaluation des incidences des politiques budgétaires et fiscales sur l'exécution des engagements nationaux et internationaux», qui vise notamment à contribuer à renforcer les capacités des États membres à quantifier les besoins en investissements, à détecter les lacunes et à élaborer des mesures pour les combler.

76. La facilité pour la reprise et la résilience (FRR), le plus grand programme relevant de NextGenerationEU, exige une évaluation fondée sur le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» au titre de l'article 17 du règlement sur la taxinomie, tandis que l'application des critères détaillés du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» tels qu'adoptés dans les actes délégués est facultative. De manière similaire à la FRR, des critères globalement équivalents

(par exemple l'évaluation de la durabilité, l'évaluation de la résilience au changement climatique et une liste d'exclusion) sont prévus dans les actes juridiques qui sous-tendent d'autres programmes de dépenses afin de faire en sorte que le financement de l'UE ne cause aucun dommage environnemental. En outre, l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission qui accompagne le CFP 2021-2027 prévoit un principe horizontal consistant à «ne pas causer de préjudice» qui s'applique à l'ensemble du CFP 2021-2027.

Il est impossible d'appliquer une formule unique du principe consistant à «ne pas causer de préjudice» à l'ensemble des domaines d'action du budget de l'UE, compte tenu de leurs différences en termes de cycle de mise en œuvre, de mode de gestion et d'activités financées.

La Commission considère que la future PAC garantira l'application du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» grâce à une conditionnalité sociale renforcée.

77. Le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» a été intégré à la FRR et doit être pris en compte lors de la mise en œuvre de tous les Fonds soumis au règlement portant dispositions communes (RDC).

Comme expliqué dans la réponse au point 75, les différences concernant les cycles de mise en œuvre, modes de gestion et activités financées par l'UE ne permettent pas l'application d'une approche unique pour déterminer si un préjudice important est causé à l'environnement.

78. Dans le cadre du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds de cohésion, les investissements dans des infrastructures gazières ne sont pas autorisés, à l'exception du remplacement des systèmes de chauffage et des chaudières utilisant des combustibles solides, dans des conditions spécifiques, et d'autres infrastructures lorsque ces investissements facilitent la transition vers les énergies renouvelables et peuvent être utilisés pour des sources renouvelables et à faibles émissions de carbone, comme le dispose l'article 7, paragraphe 1, point h), du règlement relatif au FEDER et au Fonds de cohésion. De tels investissements limités dans le gaz naturel devraient être dûment justifiés et contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'une manière qui facilite la transition vers la neutralité climatique.

La Commission rappelle que, dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience, les mesures relatives à la production d'électricité et/ou de chaleur au moyen de combustibles fossiles, ainsi que les infrastructures connexes de transport et de distribution, ne devraient, de manière générale, pas être considérées comme étant conformes au principe consistant à «ne pas causer de préjudice important». Du point de vue de l'atténuation du changement climatique, des mesures exceptionnelles relatives à la production d'électricité et/ou de chaleur au moyen de gaz naturel, ainsi qu'aux infrastructures connexes de transport et de distribution, peuvent être adoptées au cas par cas (conformément à l'annexe III des orientations relatives au principe consistant à «ne pas causer de préjudice important»), et pour autant que ce soutien contribue aux objectifs de décarbonation fixés par l'UE pour 2030 et 2050. Aucun investissement dans la production d'énergie et/ou de chaleur au moyen de charbon ou de pétrole ne passera avec succès l'évaluation fondée sur le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important».

79. La Commission observe que la méthode de suivi des dépenses liées à l'action pour le climat qui sous-tend le CFP 2021-2027 a remédié à plusieurs des lacunes de la méthode qui sous-tendait le CFP 2014-2020, qui avaient été recensées dans les précédents rapports de la Cour des comptes.

La méthode de suivi des dépenses liées à l'action pour le climat 2021-2027, telle que consacrée, par exemple, dans le règlement relatif à la FRR, s'appuie sur la méthode du RDC 2014-2020, mais elle a été modifiée afin de tenir compte des aspects liés aux critères de la taxinomie de l'UE et elle fournit les éléments de base nécessaires au suivi des dépenses liées à l'action pour le climat dans l'ensemble du budget.

La méthode de suivi des dépenses liées à l'action pour le climat 2021-2027 permet de reconnaître à la fois les contributions majeures à l'action en faveur du climat, grâce à un coefficient climatique de 100 % fondé sur des critères inspirés par la taxinomie de l'UE, et les contributions plus limitées à l'action en faveur du climat (grâce à un coefficient de 40 %). Elle permet également d'évaluer de manière plus détaillée la contribution de différentes actions aux objectifs climatiques, ainsi que la rapidité de leur mise en œuvre, en ce qui concerne par exemple différentes actions en matière d'efficacité énergétique.

80. La Commission rappelle que la méthode de suivi des dépenses liées à l'action pour le climat a été considérablement renforcée au cours de la période précédant le CFP 2021-2027. En particulier, l'attribution du coefficient de 100 % est désormais fondée sur des critères beaucoup plus stricts, qui reposent, dans la mesure du possible, sur les critères techniques de la taxinomie de l'UE et qui tiennent compte non seulement de l'intention, mais aussi des effets des diverses activités.

Le coefficient climatique de l'UE de 40 % est attribué aux activités qui, bien que ne remplissant pas les critères techniques intégrés de la taxinomie de l'UE, contribuent néanmoins aux objectifs environnementaux et climatiques. De telles activités économiques pourraient, par exemple, être sur une voie de transition vers un niveau de contribution significatif.

Pour les obligations vertes qu'elle émettra afin de financer le volet climatique de la FRR, la Commission proposera un cadre relatif aux obligations vertes, aligné, dans la mesure du possible, sur la norme proposée en matière d'obligations vertes. Le cadre relatif aux obligations vertes de l'UE reposera sur des normes de marché établies et bien connues, tout en tenant compte de la structure spécifique de la FRR, dans laquelle, notamment, les autorités chargées des dépenses sont distinctes de l'institution émettrice. Il fournira aux investisseurs les garanties nécessaires que les fonds levés ont véritablement été utilisés pour des investissements verts.

Conformément à cette approche fondée sur l'exemplarité, la Commission demandera à une partie indépendante de vérifier son cadre d'obligations vertes.

Encadré 5 – La Commission attire l'attention sur la différence fondamentale entre les critères de la taxinomie de l'UE, qui ne ciblent actuellement que les activités présentant un niveau de performance supérieur aux critères de contribution substantielle, et les autres politiques de l'UE, telles que la PAC, qui couvre un plus large éventail d'investissements éligibles à un soutien financier sans être nécessairement moins ambitieuse que la taxinomie. Cette diversité est donc prise en considération dans le suivi des dépenses liées à l'action pour le climat.

81. La Commission rappelle que le budget a déjà intégré, dans la mesure du possible, les aspects de la taxinomie dans les coefficients climatiques de l'UE, qui sont utilisés pour mesurer les dépenses consacrées au climat dans le cadre du CFP 2021-2027 et de NextGenerationEU. Par ailleurs, les coefficients climatiques de l'UE et, plus généralement, la méthodologie en matière de climat pour le budget de l'UE doivent également reconnaître les efforts et les investissements non couverts par la taxinomie, ou pas entièrement conformes à celle-ci, car ceux-ci peuvent néanmoins aussi produire des effets bénéfiques sur le climat ou être pertinents pour la transition écologique.

En ce qui concerne le risque de préjudice potentiel causé par les dépenses de l'UE, la Commission se réfère à sa réponse au point 75.

La Commission estime que les règles énoncées dans la législation de l'UE au sujet des programmes de financement sont adéquates pour atteindre les objectifs stratégiques et souligne les rôles différents joués par le financement public et privé. La Commission rappelle que l'utilisation de la taxinomie pour les décisions de financement de l'UE, ou dans d'autres actes de la politique de l'UE, devrait être évaluée au cas par cas et fera l'objet de discussions avec les autres institutions de l'UE conformément aux procédures législatives applicables.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

82. La plateforme sur la finance durable travaille actuellement sur l'avis qu'elle rendra à la Commission au sujet de l'éventuelle extension de la taxinomie de l'UE, entre autres, aux activités sociales. Toutefois, la transformation des mécanismes de fixation des prix dans l'économie, afin de refléter les coûts véritables de la pollution environnementale et d'autres dégradations de l'environnement, est un processus sur lequel la Commission travaille en permanence.

Recommandation n° 1 – Compléter les mesures du plan d'action et clarifier les dispositions en matière de conformité et d'audit

a) La Commission accepte la recommandation n° 1 a).

Le règlement sur la taxinomie a été adopté et est entré en application. L'acte délégué relatif au volet climatique de la taxinomie de l'UE (adopté en juin 2021) et le futur acte délégué lié à la taxinomie couvrant les quatre autres objectifs environnementaux compléteront le plan d'action.

La Commission assure le suivi des analyses et consultations effectuées dans le cadre du plan d'action dans le domaine de la gouvernance d'entreprises conformément à son programme de travail 2021, qui prévoit une proposition législative relative à la gouvernance durable des entreprises afin d'encourager les entreprises à adopter un comportement durable et responsable sur le long terme. Le but est de présenter une proposition d'ici la fin de 2021.

b) La Commission accepte la recommandation n° 1 b).

c) La Commission accepte la recommandation n° 1 c).

Réponse commune de la Commission aux recommandations n° 1 b) et 1 c)

L'article 8 du règlement sur la taxinomie impose aux entreprises financières et non financières d'indiquer comment et dans quelle mesure leurs activités sont alignées sur le règlement sur la taxinomie.

Cette obligation d'information relève du droit des sociétés (directive comptable telle que modifiée par la directive sur la publication d'informations non financières).

Actuellement, la Commission a proposé la directive sur la publication d'informations en matière de durabilité, qui modifie les dispositions de la directive sur la publication d'informations non financières (sous réserve de son adoption par les colégislateurs, prévue pour la mi-2022) et exigera des auditeurs qu'ils vérifient et rendent un avis sur la conformité des rapports sur la durabilité avec les exigences applicables (y compris les rapports sur la taxinomie au titre de l'article 8 du règlement sur la taxinomie). Des normes d'information en matière de durabilité seront élaborées pour toutes les entreprises relevant du champ d'application des futures obligations au titre de la directive sur la publication d'informations en matière de durabilité, à savoir les grandes entreprises (cotées en bourse ou non), et des normes d'information applicables aux PME seront élaborées pour les PME cotées en bourse.

En ce qui concerne les produits financiers, l'article 8 du règlement sur la taxinomie (son acte délégué) et les normes techniques de réglementation au titre du règlement SFDR (dont l'adoption est prévue pour la fin 2021) imposent de fournir des informations sur l'alignement des investissements sous-jacents sur le règlement sur la taxinomie.

Dans le cadre du règlement SFDR, les États membres devraient confier aux autorités compétentes déjà désignées en vertu des règles sectorielles visées dans ledit règlement (à savoir les autorités de surveillance des marchés financiers) la surveillance et le contrôle de ces informations. Ces autorités se fonderont sur les informations qui seront communiquées par les entreprises financières et non financières comme expliqué ci-dessus.

Recommandation n° 2 – Mieux contribuer à la finance durable en tarifiant les émissions de gaz à effet de serre

La Commission accepte cette recommandation.

Comme il est reconnu dans le présent rapport, la politique climatique de l'UE utilise une série d'outils en vue d'atteindre nos objectifs. Le paquet «Ajustement à l'objectif 55» revoit encore à la hausse les ambitions.

Par exemple, dans le cadre de ce paquet, la Commission propose de renforcer le système d'échange de quotas d'émission de l'Union dans son champ d'application actuel et de modifier la réserve de stabilité du marché. Ces réformes se traduiraient par une diminution de l'offre de quotas et, potentiellement, par une augmentation du prix du carbone, bien que, selon la plupart des analystes du marché, ce dernier anticipe d'ores et déjà de futures modifications législatives conformes à l'ambition accrue de l'UE en matière de climat, à savoir réduire les émissions nettes de gaz à effet de serre de 55 % au moins en 2030, par rapport aux niveaux de 1990, comme établi dans la proposition de législation européenne sur le climat.

Par ailleurs, dans le cadre du paquet «Ajustement à l'objectif 55», la Commission a soumis une proposition en vue de la création d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (ou «MACF»).

De même, pour le secteur financier, la stratégie pour le financement de la transition vers une économie durable formule des propositions visant à intégrer les risques en matière de durabilité dans le cadre du système financier.

87. La Commission rappelle que l'EFSI est axé sur la demande et peut soutenir des projets financièrement viables dont le profil de risque est plus élevé. Bon nombre de projets d'adaptation au changement climatique ne sont pas économiquement viables, sont souvent menés par des autorités publiques et ne se prêtent donc pas à une aide remboursable. Dès lors, l'observation selon laquelle la plupart des projets durables concernent l'atténuation du changement climatique correspond à ce qu'on peut attendre d'un instrument ciblant des projets financièrement viables, présentant un niveau de risque plus élevé et visant à mobiliser des financements privés.

Conformément au règlement établissant le programme InvestEU, le suivi en matière d'action pour le climat et d'environnement au titre d'InvestEU doit être effectué au moyen du système de suivi de l'Union en utilisant de manière adéquate les critères de la taxinomie de l'UE. Les projets pertinents de critères de la taxinomie de l'UE sont pris en considération dans le système de suivi de l'Union; en outre, les partenaires chargés de la mise en œuvre peuvent entièrement suivre les opérations en matière de climat et d'environnement en utilisant les critères de contribution substantielle prévus par la taxinomie de l'UE (une fois adoptés). Ce système assure une flexibilité pour les partenaires chargés de la mise en œuvre moins expérimentés, qui peuvent utiliser un système de suivi de l'Union plus simple, puis s'aligner sur la taxinomie de l'UE une fois qu'ils seront prêts. Les orientations relatives au suivi en matière d'action pour le climat et d'environnement d'InvestEU prévoient la soumission de rapports ex ante sur les résultats climatiques et environnementaux, ainsi que de rapports ex post basés sur les résultats.

Recommandation n° 3 – Rendre compte des résultats d'InvestEU en matière de climat et d'environnement

La Commission accepte cette recommandation.

Recommandation n° 4 – Constituer une réserve de projets durables

a) La Commission accepte la recommandation n° 4 a).

La plateforme de conseil InvestEU visera à se concentrer davantage sur les projets qui pourraient, à terme, bénéficier du soutien du fonds InvestEU. Lorsque cela s'avère possible, et en fonction de l'intérêt des promoteurs de projets, la priorité sera donnée aux domaines et secteurs ayant le plus besoin d'investissements en faveur du climat et de l'environnement, y compris en ce qui concerne l'adaptation au changement climatique, le capital naturel, l'efficacité énergétique et l'économie circulaire. La BEI développe en outre activement de nouveaux services de conseil, ainsi que des services de soutien fournis dans le cadre de mandats existants, tels que l'EIAH et JASPERS, pour ses clients publics et privés, comme décrit dans sa feuille de route en tant que banque du climat, en intervenant en amont dans les États membres où un soutien proactif peut aider à constituer une plus vaste réserve d'investissements en faveur de l'action pour le climat et de la durabilité environnementale. Plusieurs lignes de services de conseil sont actuellement mises en œuvre ou en cours d'élaboration en 2021, notamment, mais pas exclusivement, les ateliers sur le financement de l'énergie organisés dans les États membres, en particulier en Europe centrale et orientale, le portail vert pour les banques intermédiaires et le futur plan d'adaptation 2021 de la BEI.

b) La Commission accepte la recommandation n° 4 b).

89. Il n'est ni nécessaire ni approprié d'appliquer une formule unique du principe consistant à «ne pas causer de préjudice» à l'ensemble des domaines d'action du budget de l'UE, compte tenu de leurs différences en termes de cycle de mise en œuvre, de mode de gestion et d'activités financées. Cela ne signifie pas que les politiques de l'Union ne contiennent aucune garantie contre les préjudices environnementaux.

La Commission considère que la future PAC garantira l'application du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» grâce à une conditionnalité sociale renforcée.

L'application du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» au sens de l'article 17 de la taxinomie de l'UE est obligatoire au titre du règlement relatif à la FRR. Les États membres doivent démontrer, pour chaque réforme et investissement, que le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» est respecté pour tous les objectifs environnementaux concernés. Aucun plan national pour la reprise et la résilience ne sera accepté si cela n'est pas démontré. La Commission a fourni aux États membres des orientations sur les moyens de démontrer le respect du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important». Ces orientations reposent dans une large mesure sur la taxinomie de l'UE, mais elles laissent une certaine flexibilité, qui permet par exemple aux États membres de démontrer le respect du principe également dans le cas d'investissements qui ne relèvent pas de la taxinomie.

90. Le budget de l'UE finance un très large éventail d'activités, au moyen de différents cycles et méthodes. Il finance en outre des activités qui ne sont pas couvertes par la taxinomie de l'UE ou des activités qui, bien que ne remplissant pas les stricts critères techniques de la taxinomie de l'UE, contribuent néanmoins aux objectifs climatiques de l'UE. C'est pourquoi l'UE applique la méthode de suivi des dépenses liées à l'action pour le climat pour le CFP 2021-2027, qui tient compte, lorsque cela est possible et approprié, des critères de la taxinomie de l'UE.

La contribution du budget de l'UE à l'action pour le climat est estimée ex ante et sera calculée ex post sur la base de cette méthode publique et transparente, désormais consacrée dans plusieurs actes juridiques. Cette méthode vise à tenir compte de toutes les activités contribuant aux objectifs climatiques de l'UE. Le système de pondération utilisé est orienté par les critères techniques de la

taxinomie de l'UE, et alignés dans toute la mesure du possible sur ceux-ci. L'engagement de consacrer l'équivalent d'au moins 30 % du CFP 2021-2027 aux objectifs climatiques est fondé sur cette méthode.

Certains investissements au titre de la FRR ne sont pas couverts par la taxinomie de l'UE. D'autres ne remplissent pas tous les critères de la taxinomie de l'UE. Ces deux types d'investissements peuvent néanmoins contribuer aux efforts de l'UE visant à lutter contre le changement climatique. Le cadre des obligations vertes de l'UE, également abordé dans notre réponse au point 79, fournira toutes les informations pertinentes aux investisseurs.

Recommandation n° 5 – Application cohérente du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» et des critères de la taxinomie de l'UE dans l'ensemble du budget de l'UE

a) La Commission accepte partiellement la recommandation n° 5 a).

La Commission s'est engagée, dans la communication relative au pacte vert pour l'Europe, à mettre en œuvre le principe consistant à «ne pas causer de préjudice» en tant que principe sous-tendant ses actions, conformément aux engagements qu'elle a souscrits dans le cadre de l'accord de Paris.

Dans les faits, cela s'est traduit par l'engagement, pris dans l'accord interinstitutionnel accompagnant le CFP 2021-2027, d'appliquer le principe consistant à «ne pas causer de préjudice» au moment d'élaborer des actions d'intégration des enjeux climatiques et liés à la biodiversité.

Afin d'assurer l'adhésion à ce principe, le budget de l'UE inclut plusieurs garanties qui fonctionnent en synergie avec les objectifs premiers des différents fonds. Ces garanties se traduisent par exemple par une évaluation de la durabilité pour les programmes d'investissement dans des infrastructures, par l'inclusion d'une conditionnalité sociale renforcée dans la future PAC ou par des listes d'investissements ne pouvant être financés par le budget de l'UE.

Lorsque cela était judicieux et applicable, en fonction des propositions de la Commission, ce principe a été inclus dans la législation pertinente, par exemple dans le règlement portant dispositions communes et la facilité pour la reprise et la résilience, avec un lien direct vers la taxinomie de l'UE.

La Commission considère qu'une application uniforme du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» de la taxinomie de l'UE dans l'ensemble du budget de l'UE n'est ni faisable ni appropriée, compte tenu de la diversité des programmes de dépenses de l'UE en termes de cycle, de mode de gestion, d'activités couvertes et d'objectifs ultimes.

b) La Commission accepte partiellement la recommandation n° 5 b).

La Commission réfléchira aux moyens d'inclure une référence appropriée au principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» dans la future proposition de règlement financier révisé, en tenant compte de son champ d'application et de la nature différenciée du budget de l'Union. Toutefois, à ce stade, la Commission ne peut pas prendre d'engagements concernant le contenu exact de la proposition législative à venir.

La Commission rappelle en outre qu'elle s'est engagée à mettre en œuvre le principe consistant à «ne pas causer de préjudice» dans l'accord interinstitutionnel accompagnant le CFP 2021-2027, qui s'applique à tous les programmes du CFP. La Commission a toute confiance dans l'engagement des partenaires vis-à-vis de cet accord.

c) La Commission accepte partiellement la recommandation n° 5 c).

Comme expliqué dernièrement dans la «communication relative au cadre de performance du budget de l'UE» de juin 2021, la Commission a renforcé sa méthode de suivi des dépenses liées à l'action pour le climat pour le CFP 2021-2027. En particulier, elle a procédé à une amélioration significative, en abandonnant les «marqueurs de Rio conçus par l'OCDE» utilisés dans le CFP 2014-2020 au profit des «coefficients climatiques de l'UE» utilisés dans le CFP 2021-2027. Ces coefficients climatiques de l'UE, qui sont consacrés dans plusieurs actes de base, sont alignés, dans toute la mesure du possible, sur les critères d'examen technique établis au titre du premier acte délégué de la taxinomie de l'UE.

La méthode de suivi de la Commission garantit en outre que les coefficients climatiques soient attribués de manière cohérente pour tous les programmes de dépenses de l'UE.

L'objectif de 30 % en matière d'intégration de la dimension climatique a été établi au regard de ces coefficients et la progression vers la réalisation de cet objectif doit être déterminée sur cette base. La taxinomie de l'UE n'est pas définitive et est susceptible d'évoluer au cours de la procédure législative; dès lors, si elle était utilisée pour mesurer la contribution du budget de l'UE aux efforts de l'UE en matière de lutte contre le changement climatique, il serait impossible d'obtenir une série chronologique stable.

Il convient également de noter que les informations détaillées nécessaires pour appliquer pleinement les exigences de la taxinomie de l'UE ne sont ni disponibles, ni exigées de la part des États membres ou des partenaires chargés de la mise en œuvre pour les programmes de dépenses en gestion indirecte ou partagée. Il manque également des informations pour certains programmes de dépenses mis en œuvre en gestion directe.

d) La Commission accepte la recommandation n° 5 d).

La Commission utilisera la méthode de suivi des dépenses liées à l'action pour le climat de l'UE pour faire rapport sur les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif consistant à consacrer 30 % du budget à l'action pour le climat. Ces données seront complétées par des informations sur le montant des dépenses relevant des domaines d'intervention de la méthode de suivi des dépenses liées à l'action pour le climat de l'UE qui se voient attribuer un coefficient de 100 % compte tenu de leur conformité aux critères d'examen technique de la taxinomie de l'UE relatifs à l'atténuation ou à l'adaptation au changement climatique.

Ces informations, par nature, ne rendront compte que partiellement de la contribution du budget de l'UE aux objectifs climatiques de la Commission. Dans le cas de la gestion partagée, elles seront fondées sur les données existantes telles que communiquées par les États membres.

91. Ce rapport faisait partie du document de travail des services de la Commission accompagnant la stratégie récemment adoptée pour le financement de la transition vers une économie durable.

Cette stratégie nouvellement adoptée, ainsi que le paquet législatif proposé, expose les prochaines étapes vers la réalisation des objectifs ambitieux fixés par la Commission.

En particulier, les établissements financiers publieront leurs propres plans de décarbonation et de transition vers la durabilité, comportant des objectifs à moyen et long terme, et indiqueront comment ils comptent réduire leur empreinte environnementale. Cette plus grande transparence des objectifs, des indicateurs, des définitions et des méthodes permettra à son tour de contrôler l'efficacité dans le temps des mesures prises.

Sous réserve de son adoption par le Conseil et le Parlement, la proposition de CSRD obligera les sociétés cotées en bourse et les grandes entreprises de l'UE, y compris les banques, les assureurs et les

investisseurs, à publier des informations sur leurs objectifs de durabilité et sur les progrès accomplis vers leur réalisation.

En outre, la Commission s'appuiera sur la norme technique de réglementation prévue par le SFDR pour renforcer les obligations d'information et d'efficacité des mesures de décarbonation des acteurs des marchés financiers, pour tous les produits d'investissement.

Par ailleurs, l'article 20 du règlement sur la taxinomie charge la plateforme sur la finance durable d'assurer le suivi et de rendre régulièrement compte à la Commission des tendances, au niveau de l'Union et des États membres, concernant les flux de capitaux vers les investissements durables. Ces travaux débuteront en 2021 déjà.

Recommandation n° 6 – Pourvoir au suivi et à l'établissement de rapports concernant le plan d'action sur le financement de la croissance durable et toute stratégie future en la matière

a) La Commission accepte la recommandation n° 6 a).

L'article 20 du règlement sur la taxinomie charge la plateforme sur la finance durable d'assurer le suivi et de rendre régulièrement compte à la Commission des tendances, au niveau de l'Union et des États membres, des flux de capitaux vers les investissements durables. Ces travaux débuteront en 2021.

Depuis juin 2021, un indicateur reflétant l'évolution des marchés des obligations vertes est déjà inclus dans une boîte à outils récemment lancée concernant l'union des marchés des capitaux, et des discussions sont en cours au sujet de son inclusion dans d'autres séries d'indicateurs.

La Commission étudiera en outre d'éventuelles mesures visant à aider les États membres à évaluer l'alignement de leur secteur financier sur les objectifs en matière de durabilité.

Les autorités européennes de surveillance et la Banque centrale européenne, dans leurs domaines respectifs, suivent les dernières évolutions des marchés concernant les investissements durables.

b) La Commission accepte la recommandation n° 6 b).

La Commission continuera de faire régulièrement le point sur les progrès accomplis et d'examiner ses mesures. La Commission rendra compte de la mise en œuvre de la stratégie d'ici fin 2023 et soutiendra activement les États membres dans leurs efforts de mise en œuvre.