

Bruxelles, le 24.5.2018
COM(2018) 355 final

2018/0180 (COD)

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**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

{SEC(2018) 257 final} - {SWD(2018) 264 final} - {SWD(2018) 265 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

La présente proposition s'inscrit dans une initiative plus vaste de la Commission en matière de développement durable. Elle jette les bases d'un cadre européen qui place les critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) au cœur du système financier pour contribuer à faire de l'économie européenne un système circulaire plus vert et plus résilient. Les facteurs ESG devraient être pris en compte dans les décisions d'investissements afin de rendre ceux-ci plus durables en matière d'émissions de gaz à effet de serre, d'épuisement des ressources ou de conditions de travail. La présente proposition et les actes législatifs proposés en parallèle visent à faire en sorte que les différents secteurs intègrent, de manière cohérente, les critères ESG dans le processus d'investissement et de conseil. Cela devrait permettre à tous les acteurs des marchés financiers [sociétés de gestion d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), gestionnaires de fonds d'investissement alternatif (FIA), entreprises d'assurance, institutions de retraite professionnelle (IRP), gestionnaires de fonds de capital-risque européen (EuVECA) et gestionnaires de fonds d'entrepreneuriat social européen (EuSEF)], les distributeurs de produits d'assurance ou les conseillers en investissements, qui sont mandatés par leurs clients ou bénéficiaires pour prendre des décisions d'investissement en leur nom, d'intégrer les critères ESG dans leurs processus internes et d'en informer leurs clients. En outre, pour aider les investisseurs à comparer l'empreinte carbone des investissements, les propositions instaurent de nouvelles catégories d'indices de référence «bas carbone» ou «bilan carbone positif». Les propositions, qui se renforcent mutuellement, devraient faciliter les investissements dans des projets et des actifs durables dans toute l'Union européenne (UE).

Cette série de mesures de la Commission prolonge les efforts généraux en faveur d'une économie plus durable. Les gouvernements du monde entier ont choisi une trajectoire plus durable pour notre planète et notre économie en adoptant l'**accord de Paris de 2016 sur le changement climatique** et le **programme de développement durable des Nations unies à l'horizon 2030**.

L'UE est attachée à un développement qui réponde aux besoins du présent sans pour autant compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins. Le développement durable est depuis longtemps au cœur du projet européen. Les traités de l'UE reconnaissent ses dimensions sociale et environnementale, qu'il convient d'examiner conjointement.

La communication de la Commission de 2016 intitulée «Prochaines étapes pour un avenir européen durable – action européenne en faveur de la durabilité»¹ fait le lien entre les objectifs de développement durable (ODD) du programme de développement durable des Nations unies à l'horizon 2030 et le cadre politique européen de sorte que toutes les actions et initiatives de l'UE, que ce soit sur son territoire ou à l'échelle mondiale, intègrent dès le départ ces objectifs. L'UE s'est en outre résolument engagée à atteindre les objectifs en matière de climat et d'énergie qu'elle s'est fixés pour 2030 et à intégrer le développement durable dans ses politiques, comme l'a annoncé M. Jean-Claude Juncker en 2014 dans ses

¹ Les 17 ODD fournissent des objectifs qualitatifs et quantitatifs pour les 15 prochaines années afin que nous nous préparions pour l'avenir et que nous œuvrions en faveur de la dignité humaine, de la stabilité, d'une planète saine, de sociétés équitables et résilientes et d'économies prospères.

orientations politiques pour la Commission européenne². C'est pourquoi nombre des priorités des politiques de la Commission pour la période 2014-2020 répondent aux objectifs climatiques de l'UE et mettent en œuvre le programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies. Au nombre de ces priorités, on peut citer le **plan d'investissement pour l'Europe**³, le **train de mesures sur l'économie circulaire**⁴, le **train de mesures sur l'union de l'énergie**⁵, la **révision de la stratégie de l'UE pour la bioéconomie**⁶, l'**union des marchés des capitaux**⁷ et le **budget de l'Union pour la période 2014-2020**, y compris le **Fonds de cohésion** et les projets de recherche. En outre, la Commission a institué une plateforme pluripartite aux fins du suivi de la mise en œuvre des ODD et de l'échange des bonnes pratiques correspondantes.

La réalisation des objectifs de l'UE en matière de développement durable nécessite des investissements importants. Dans les seuls domaines du climat et de l'énergie, on estime qu'il faudra 180 milliards d'EUR d'investissements annuels supplémentaires pour atteindre les objectifs en matière de climat et d'énergie fixés pour 2030⁸. Une part importante de ces flux financiers devra être fournie par le secteur privé. Comblé ce déficit d'investissement implique de réorienter significativement les flux de capitaux privés vers des investissements plus durables et exige de repenser complètement le cadre financier européen.

Dans ce contexte, la Commission a institué, en décembre 2016, un **groupe d'experts à haut niveau sur la finance durable** chargé d'élaborer une stratégie globale de l'UE en la matière. Ce groupe d'experts a publié, le 31 janvier 2018, son rapport final⁹ dans lequel il a présenté une vision complète de la finance durable pour l'Europe et a mis en exergue deux impératifs auxquels doit satisfaire le système financier européen. Le premier consiste à améliorer la contribution du système financier à la croissance durable et inclusive et le second à renforcer la stabilité financière en intégrant les facteurs ESG dans la prise de décisions en matière d'investissement. Le groupe a formulé huit grandes recommandations dont il estime qu'elles sont les principaux éléments constitutifs d'un système financier européen durable. Au titre de l'une de ces recommandations, le groupe pense qu'il faudrait demander aux fournisseurs d'indices de publier les détails de l'exposition des indices aux paramètres de durabilité sur la base des valeurs mobilières comprises dans les indices et de leurs pondérations. En même

² Un nouvel élan pour l'Europe: Mon programme pour l'emploi, la croissance, l'équité et le changement démocratique, orientations politiques pour la prochaine Commission européenne, Strasbourg, 15 juillet 2014, disponible à l'adresse: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_fr.pdf

³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement «Un plan d'investissement pour l'Europe» [COM(2014) 903 final].

⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Boucler la boucle – Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire» [COM(2015) 614 final].

⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement «Un cadre stratégique pour une union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique» [COM(2015) 80 final].

⁶ Ares (2018)975361.

⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Un plan d'action pour la mise en place d'une union des marchés des capitaux» [COM(2015) 468 final].

⁸ Cette estimation correspond au déficit d'investissement moyen annuel pour la période de 2021 à 2030 et se fonde sur les projections du modèle PRIMES utilisées par la Commission européenne dans l'analyse d'impact de la proposition de directive relative à l'efficacité énergétique (2016), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1483696687107&uri=CELEX:52016SC0405>

⁹ Rapport final 2018 du groupe d'experts à haut niveau sur la finance durable «*Financing A Sustainable European Economy*».

temps, l'Autorité européenne des marchés financiers devrait inclure, dans ses orientations sur la «déclaration d'indice de référence», des références aux critères de durabilité indiquant clairement comment ces critères (ESG), y compris la transition vers une économie à faible intensité de carbone, sont pris en compte dans la méthode de détermination de l'indice.

Le groupe d'experts a fait remarquer que les indices et indices de référence ont une incidence indirecte mais importante sur les investissements. Nombre d'investisseurs s'appuient sur les indices de référence, en particulier pour constituer leur portefeuille et évaluer la performance des produits financiers. Même si les fournisseurs d'indices en ont élaboré une large gamme visant à intégrer des critères de durabilité et climatiques, leur incidence sur la constitution globale des portefeuilles reste limitée.

Pour donner suite aux travaux du groupe d'experts et afin de contribuer aux efforts plus généraux pour mettre la finance en phase avec les besoins de la planète et de la société, la Commission a publié, le 8 mars 2018, un **plan d'action sur le financement de la croissance durable**¹⁰. Elle y a annoncé des mesures pour accroître la transparence ESG des méthodes de détermination des indices de référence et une initiative afin de proposer des normes relatives à la méthode de détermination des indices de référence «bas carbone» dans l'Union.

Les normes communes relatives aux indices de référence «bas carbone» viseraient à limiter le risque d'écoblanchiment qui consiste à promouvoir de la même façon tous les indices comme écologiquement pertinents alors qu'ils présentent des caractéristiques différentes. En outre, comme les méthodes ont des degrés de transparence ESG divers, il est difficile pour les acteurs économiques de comparer les indices afin de sélectionner les indices de référence qui sont adaptés à leur stratégie d'investissement.

Afin de répondre aux questions soulevées, la présente proposition prévoit de modifier le règlement sur les indices de référence en établissant deux catégories d'indices: (i) des indices de référence «bas carbone» et (ii) des indices de référence «bilan carbone positif».

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La proposition modifiera le règlement sur les indices de référence en instaurant des règles qui établissent et régissent la fourniture d'indices de référence «bas carbone» ou «bilan carbone positif». Elle est conforme à l'objectif dudit règlement, à savoir faire en sorte que les indices de référence donnent une image exacte et fiable des réalités économiques et qu'ils puissent être aisément interprétés par toutes les parties prenantes, garantissant ainsi un niveau élevé de protection aux consommateurs et aux investisseurs. La proposition établit d'autres exigences pour assurer la transparence de la méthode de détermination des nouvelles catégories d'indices de référence de façon à rendre ceux-ci plus comparables et à permettre aux gestionnaires de portefeuilles de prendre de meilleures décisions.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La proposition complète les politiques actuelles de l'UE en matière d'environnement et de climat en accroissant la transparence ESG des méthodes de détermination des indices de référence et en instaurant des règles harmonisées relatives aux indices de référence «bas carbone» qui devraient conduire à canaliser plus efficacement les flux de capitaux vers des actifs durables.

¹⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Plan d'action: financer la croissance durable» [COM(2018) 97 final].

La présente proposition fait partie d'un train de mesures sur la finance durable qui constitue une priorité du projet d'union des marchés des capitaux. Elle contient des mesures permettant d'exploiter le pouvoir de transformation que recèle la technologie financière et d'orienter les capitaux privés vers l'investissement durable. Elle contribue à l'intégration des marchés des capitaux en permettant aux investisseurs de bénéficier plus facilement des avantages du marché unique et de prendre des décisions éclairées.

La présente proposition fait également partie d'une stratégie plus complète de l'UE, qui doit lui permettre de réaliser son programme en matière de climat et de développement durable et concourt à ses objectifs en matière d'énergie et de climat pour 2014-2020, tels que le train de mesures sur la qualité de l'air, celui relatif à l'économie circulaire, la stratégie pour l'union de l'énergie, comprenant le paquet «Une énergie propre pour tous les Européens» et la stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique.

Elle s'inscrit dans la droite ligne du réexamen du Système européen de surveillance financière¹¹, qui prévoit que l'Autorité bancaire européenne¹², l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles¹³ et l'Autorité européenne des marchés financiers¹⁴ doivent prendre en compte les risques liés aux facteurs environnementaux, sociaux et de gouvernance dans l'exercice de leurs tâches de sorte que l'activité des marchés financiers soit plus compatible avec les objectifs de durabilité. Enfin, la présente proposition est conforme à la proposition de la Commission relative à un produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (PEPP), qui prévoit aussi la publication de différentes informations en relation avec les facteurs environnementaux, sociaux et de gouvernance¹⁵.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

En vertu de l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le Parlement européen et le Conseil sont compétents pour arrêter les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont trait à l'établissement et au fonctionnement du marché intérieur. L'article 114 du TFUE autorise l'UE à prendre des mesures non seulement pour lever les obstacles actuels à l'exercice des libertés fondamentales mais aussi pour prévenir l'apparition de tels obstacles, notamment ceux de nature à empêcher les opérateurs économiques, y compris les investisseurs, de tirer pleinement parti des avantages qu'offre le marché intérieur.

¹¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1093/2010, n° 1094/2010, n° 1095/2010, n° 345/2013, n° 346/2013, n° 600/2014, 2015/760, 2016/1011 et 2017/1129 [COM(2017) 536 final].

¹² Règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/78/CE de la Commission (JO L 331 du 15.12.2010, p. 12).

¹³ Règlement (UE) n° 1094/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/79/CE de la Commission (JO L 331 du 15.12.2010, p. 48).

¹⁴ Règlement (UE) n° 1095/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/77/CE de la Commission (JO L 331 du 15.12.2010, p. 84).

¹⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (PEPP) présentée par la Commission [COM(2017) 343 final].

En l'absence de règles européennes harmonisées relatives aux indices de référence «bas carbone», ont été créées, en la matière, des normes divergentes qui peuvent être une source de confusion pour les investisseurs et les amener à choisir un indice moins adapté pour évaluer la performance des fonds et produits à faible intensité de carbone. L'article 114 du TFUE donne à l'UE le droit d'agir pour i) assurer le fonctionnement du marché intérieur en ce qui concerne les indices «bas carbone» qui sont utilisés pour évaluer la performance des portefeuilles d'investissements à faible intensité de carbone, ii) limiter les obstacles au bon fonctionnement du marché intérieur, et iii) faciliter les investissements transnationaux dans des activités durables à travers l'Union.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

La proposition de la Commission consistant à modifier le règlement sur les indices de référence est conforme au principe de subsidiarité énoncé à l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (TUE), qui exige de l'Union qu'elle intervienne seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

Même si certains indices de référence sont nationaux, l'utilisation d'indices dans le cadre de contrats et de produits financiers est souvent transnationale. Une action au niveau national concernant un indice peut contribuer à faire en sorte que celui-ci soit bien adapté aux critères nationaux particuliers, mais risque d'être dépourvue de dimension transnationale et, en fin de compte, d'entraîner une multiplication de règles divergentes, créant ainsi des conditions de concurrence inégales au sein du marché unique et aboutissant à des approches hétérogènes dans l'UE. Une action au niveau national ne serait pas non plus conforme aux objectifs du règlement sur les indices de référence, qui vise à harmoniser les règles régissant l'élaboration et l'utilisation d'indices dans toute l'Union. Ce problème a été reconnu par le G20 et le Conseil de stabilité financière qui ont chargé l'Organisation internationale des commissions de valeurs d'élaborer un ensemble global de principes applicables aux indices de référence financiers. Une modification du règlement sur les indices de référence permettrait de renforcer le marché unique en améliorant le cadre commun tendant à la fiabilité et à l'utilisation correcte des indices dans les différents États membres.

- **Proportionnalité**

La proposition de modification du règlement sur les indices de référence est proportionnée, comme l'exige l'article 5, paragraphe 4, du TUE. Elle a pour objet les indices qui comportent des critères de durabilité, en particulier les indices «bas carbone», et seuls les fournisseurs de ces indices seront concernés.

La proposition suit une approche proportionnée garantissant que les nouvelles obligations seront imposées aux administrateurs d'indices de référence qui sont déjà soumis à des exigences similaires en vertu du règlement sur les indices de référence. La charge administrative devrait donc ne pas augmenter de façon disproportionnée. De plus, dans certains cas, il se peut même que la charge des administrateurs d'indices de référence «bas carbone» soit allégée car la proposition prévoit, pour ces indices, des règles claires et harmonisées, d'où une possible réduction des coûts d'élaboration de politiques internes.

- **Choix de l'instrument**

Une modification du règlement sur les indices de référence est l'instrument juridique le plus approprié pour instaurer des règles en matière de publication d'informations ESG ainsi que

des normes minimales harmonisées relatives aux indices de référence «bas carbone» dans toute l'Union, étant donné la nature transnationale de nombre de ces indices. Le recours à un règlement, qui est directement applicable sans exiger de législation nationale, limitera le risque que des mesures divergentes soient prises par des autorités compétentes au niveau national et garantira une approche cohérente et une sécurité juridique accrue dans toute l'UE.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

• Consultation des parties intéressées

Le groupe d'experts à haut niveau sur la finance durable a été institué en décembre 2016 pour formuler des recommandations en vue de l'élaboration d'une stratégie de l'UE sur la finance durable. Dans ce cadre, il a publié, à la mi-juillet 2017, un rapport intermédiaire intitulé «*Financing a Sustainable European Economy*» puis l'a présenté, le 18 juillet 2017, lors d'une rencontre des parties prenantes, avant de proposer un questionnaire de consultation. Une synthèse des réponses reçues a été publiée, en même temps que le rapport final sur le financement d'une économie européenne durable, le 31 janvier 2018. Y sont résumées les réponses des participants, notamment s'agissant de la fonction des indices de référence ESG.

En outre, la Commission a consulté certaines parties prenantes concernant i) la nécessité d'harmoniser, au niveau européen, les normes relatives aux méthodes de détermination; ii) les obstacles à l'utilisation des indices «bas carbone»; et iii) les principaux éléments qui devraient être intégrés à une méthode de détermination des indices de référence «bas carbone». Les avis exprimés par les parties prenantes sont résumés ci-après.

Entretiens ciblés avec les parties prenantes

Des entretiens ont eu lieu avec diverses parties prenantes, représentant notamment la gestion d'actifs, l'administration d'indices, l'infrastructure de marché, le secteur bancaire, les activités de défense d'intérêts et groupes de réflexion.

Les entretiens ont révélé que les gestionnaires d'actifs utilisent généralement deux types d'indices «bas carbone»: un indice «intégré» et un indice «exclusif». Ils considèrent ces indices comme un moyen de gérer le risque d'une éventuelle intervention réglementaire qui, à l'avenir, pourrait aboutir à des actifs échoués, et ils se focalisent essentiellement sur les indices «décarbonés». On établit ces indices à partir d'un indice de référence standard ou «parent», en retirant les entreprises dont l'empreinte carbone est relativement élevée ou en affectant celles-ci d'une pondération moindre.

Les fournisseurs d'indices «bas carbone» visent à réduire l'empreinte carbone globale du portefeuille sous-jacent, à la différence des indices standard qui appliquent généralement une pondération fondée sur la capitalisation boursière. Par exemple, ils pourraient viser une réduction de l'empreinte carbone de 40 % par rapport à l'indice standard ou parent. Les fournisseurs d'indices exclusifs avancent que ces indices décarbonés intégrés ne sont pas conformes aux objectifs de 2 °C de l'accord de Paris sur le climat, et préconisent une méthode plus rigoureuse de sélection des éléments constituant un indice de référence, comme le ratio de bilan carbone.

Les entretiens ont aussi fait apparaître des différences importantes quant à la façon dont les fournisseurs d'indices mesurent l'empreinte carbone. La plupart des fournisseurs d'indices intégrés tendent à prendre en considération les émissions de carbone directement causées par les activités de production d'une société («émissions de catégorie 1») et les émissions indirectes générées par la fourniture de matières premières ou d'autres intrants que la société

s'est procurés afin de fabriquer ses produits ou fournir ses services («émissions de catégorie 2»). Les représentants des fournisseurs d'indices exclusifs estiment toutefois que cette approche ne suffit pas pour refléter l'empreinte carbone d'une société car les émissions causées par les clients de celle-ci («émissions de catégorie 3») sont complètement négligées.

Questionnaire

Des gestionnaires d'actifs, des compagnies de réassurance, des fournisseurs d'indices de référence et une association bancaire ont répondu aux questions sur l'utilité de normes harmonisées relatives à la méthode de détermination des indices «bas carbone».

Les participants ont déclaré qu'ils n'utilisaient pas d'indice «bas carbone» parce que: i) les méthodes actuelles ne tiennent pas compte de toutes les sources d'émissions de carbone; ii) leurs clients (investisseurs) n'ont pas confiance dans la méthode employée pour les indices «bas carbone» disponibles; et iii) il n'existe pas d'indices «bas carbone» reflétant leur approche et leur style en matière d'investissements.

Les participants ont fait observer qu'il y a un intérêt à élaborer des normes harmonisées relatives à la méthode de détermination des indices «bas carbone» au niveau de l'UE et souligné l'importance de données fiables sur les émissions de carbone indirectement causées par les utilisateurs ou fournisseurs d'une société.

À la question de savoir quelles caractéristiques principales devaient avoir les indices «bas carbone», la majorité des participants a répondu que les émissions de catégorie 3 devaient être prises en compte dans l'évaluation des émissions de carbone. D'aucuns ont relevé que la méthode de détermination d'un indice «bas carbone» devrait être harmonisée avec une possible taxinomie européenne à venir. Cependant, certains participants étaient sceptiques quant à l'élaboration d'une méthode harmonisée au niveau de l'UE et ont fait part de leurs préoccupations concernant les données disponibles, la relation peu claire entre l'empreinte carbone et les risques environnementaux, d'une part, et l'incidence financière, d'autre part (par exemple risques liés à la transition), et la nature rétroactive de la plupart des méthodes.

• **Obtention et utilisation d'expertise**

La présente proposition se fonde sur le rapport du groupe d'experts à haut niveau sur la finance durable, qui recommande d'agir pour améliorer la transparence et les orientations relatives aux indices de référence pour les marchés financiers. Elle accorde aussi une attention particulière à l'alignement sur d'autres recommandations du groupe d'experts, par exemple en ce qui concerne la publication d'informations et la taxinomie de la durabilité.

La proposition s'inspire également d'une étude intitulée «Defining “green” in the context of green finance» commandée par la Commission en 2017, qui présente:

- une vue d'ensemble et une analyse des efforts internationaux pour définir la notion de «vert» dans le contexte des obligations, des prêts et des actions cotées;
- les moyens et possibilités de recenser les actifs et activités verts à l'aide de définitions théoriques, de taxinomies, de méthodes de notation et d'autres mécanismes, en veillant à ce que les méthodes utilisées pour établir les indices de référence et les fonds verts en tiennent compte et
- une analyse comparative montrant les grandes différences entre les méthodologies qui sous-tendent les indices d'actions et d'obligations vertes.

Pour élaborer les actes délégués établissant les paramètres de la méthodologie utilisée pour sélectionner les actifs sous-jacents des indices «bas carbone» ou «bilan carbone positif», la

Commission s'appuiera sur les avis d'un groupe d'experts techniques sur la finance durable, dont la création est en cours.

- **Analyse d'impact**

Conformément à sa politique «Mieux légiférer», la Commission a réalisé une analyse d'impact portant sur les différentes stratégies possibles.

Les alternatives examinées dans l'analyse d'impact correspondent aux options suivantes:

- (1) pas d'action de l'UE (option 1);
- (2) accroître la transparence de la méthodologie et établir des normes minimales relatives à des indices «décarbonés» ou «bas carbone»¹⁶ – approche généraliste avec un niveau minimal d'harmonisation (option 2);
- (3) règles de l'UE harmonisées relatives à des indices «bas carbone» ou «bilan carbone positif» exclusifs, alignés sur l'objectif de 2 °C – approche spécialisée associée à un corpus réglementaire détaillé (option 3);
- (4) normes minimales relatives à l'harmonisation de la méthodologie à appliquer aux indices «bas carbone» ou «bilan carbone positif», (option 4, sous-option a) ou règles harmonisées au niveau de l'UE relatives à différents types d'indices «bas carbone» – approche réglementaire complète (option 4, sous-option b)

Dans le cadre de l'option 1, le marché risque de continuer à se morceler sur la durée et les coûts de recherche correspondants supportés par les investisseurs resteraient élevés. Les investisseurs souhaitant investir avec un impact réel dans des actifs qui sont alignés sur l'objectif des 2 °C ne disposeraient malgré tout pas des outils adéquats (indices de référence) pour évaluer les performances de leurs fonds/portefeuille «bas carbone». Le manque d'harmonisation des méthodologies qui sous-tendent les indices «bas carbone» continuerait à avoir une incidence négative sur leur comparabilité et leur pertinence. En outre, les entreprises ne seraient pas incitées à aligner leurs stratégies sur les objectifs en matière de climat.

L'**option 2** permettrait d'améliorer la transparence de la méthodologie sous-tendant l'indice de référence et d'aligner certains de ses éléments. Les investisseurs obtiendraient des informations détaillées sur la prise en compte de paramètres liés au climat, la description des composantes de l'indice de référence et les critères utilisés pour les sélectionner et les pondérer. Pour les administrateurs d'indices de référence, cette option serait relativement simple à adopter. Elle serait aussi plutôt avantageuse sur le plan économique car elle nécessiterait seulement que les administrateurs d'indices de référence veillent à ce que leur méthodologie respecte des normes minimales mais elle leur laisserait une certaine marge de manœuvre pour ajouter d'autres éléments ou critères. Toutefois, cette méthodologie harmonisée ne s'appliquerait qu'à la catégorie d'indices «bas carbone» qui ne visent pas à s'aligner sur l'objectif de 2 °C, et, partant, risquent de ne pas contribuer de manière substantielle aux politiques d'atténuation du changement climatique en clarifiant, au niveau de l'UE, la notion d'actifs ou d'investissements durables. Par conséquent, cette option ne permet pas la pleine réalisation des objectifs de l'UE en matière de développement durable.

Dans le cadre de l'**option 3**, la Commission créerait un ensemble harmonisé de règles couvrant les indices «bas carbone» ou «bilan carbone positif» exclusifs¹⁷. Ces indices

¹⁶ En général, ces indices sont établis en retirant d'un indice standard, tel que le S&P 500 ou le NASDAQ 100, les entreprises dont l'empreinte carbone est relativement élevée ou en affectant celles-ci d'une pondération moindre. Pour plus de détails, voir l'annexe 9 de l'analyse d'impact [lien].

permettraient aux gestionnaires d'actifs et aux investisseurs institutionnels de suivre et d'évaluer correctement les performances de leurs fonds sélectionnés conformément à l'objectif de 2 °C de l'Accord de Paris sur le climat et de prouver à leurs clients/bénéficiaires qu'ils respectent cette stratégie d'investissement. Contrairement à l'option 2, cette méthodologie permettrait d'inclure les actifs des entreprises qui contribuent de manière significative à la réduction des émissions, ce qui orienterait davantage de flux d'investissements vers ces émetteurs¹⁸. Toutefois, les indices «bas carbone» exclusifs risquent de concentrer les investissements dans certains secteurs uniquement et un grand nombre de parties prenantes ne les jugent pas appropriés pour la constitution d'un portefeuille d'actions, ce qui risque de nuire à l'adoption des indices par le marché.

L'**option 4** consisterait à introduire des règles harmonisées relatives à (1) des versions «décarbonées» ou «bas carbone» d'indices types et (2) des indices «bas carbone» ou «bilan carbone positif» exclusifs. Elle s'appliquerait donc à un éventail d'indices plus large que les options 2 ou 3. Elle permettrait aux gestionnaires d'actifs et aux investisseurs institutionnels de suivre et d'évaluer correctement les performances d'un plus grand nombre de fonds «bas carbone» et leur fournirait une panoplie relativement étendue d'outils pour prouver à leurs clients que leurs préférences en matière de sobriété en carbone sont respectées.

Aux fins de l'analyse, cette option a été scindée en deux sous-options.

Sous-option 4a (option privilégiée): l'approche exposée dans cette sous-option prévoit que le nouveau cadre établirait des normes minimales pour l'harmonisation de la méthodologie à appliquer aux indices «bas carbone» ou «bilan carbone positif». Cette option établirait un certain nombre d'éléments essentiels minimaux de la méthodologie utilisée pour déterminer les indices de référence décarbonés et «bilan carbone positif», en définissant des normes relatives aux critères et méthodes utilisées pour sélectionner et pondérer les actifs sous-jacents de l'indice de référence et calculer l'empreinte carbone et les économies de carbone qui leur sont associées. Elle s'appuierait sur des méthodes existantes approuvées par la Commission et largement utilisées par les entreprises pour calculer leur performance environnementale, tels que l'empreinte environnementale de produit (EEP) et l'empreinte environnementale d'organisation (EEO)¹⁹.

Sous-option 4b: cette option introduirait des dispositions en vue d'une harmonisation maximale, prévoyant un alignement total des méthodologies de chacune des deux catégories d'indices de référence nouvellement introduits, sur la base d'un ensemble de règles détaillées et exhaustives fournies au niveau 1 et précisées au moyen d'exigences détaillées au niveau 2. Ces règles fixeraient des critères détaillés pour sélectionner et pondérer les actifs sous-jacents des indices de référence «bas carbone» et «bilan carbone positif». Cette approche permettrait d'atteindre un degré élevé de comparabilité des méthodologies applicables aux nouvelles catégories d'indices de référence. Toutefois, les administrateurs d'indices de référence ne jouiraient pas d'une grande souplesse pour concevoir leur méthodologie et devraient supporter des coûts significatifs de mise en conformité avec les nouvelles exigences strictes fixées par la législation de l'Union.

Dans le cadre de la sous-option 4a, la comparabilité des méthodologies applicables aux indices de référence serait certes un peu plus faible pour les investisseurs, mais la marge de

¹⁷ Ces indices sélectionnent généralement des entreprises qui contribuent à réduire de manière significative l'empreinte carbone sur la base de ratios tels que le ratio de bilan carbone (CIR). Pour une explication plus détaillée, voir l'annexe 9 de l'analyse d'impact.

¹⁸ Explications à l'annexe 9 de l'analyse d'impact [lien].

¹⁹ Recommandation 179/2013, adopté par le collège le 9 avril 2013 et publiée au Journal officiel le 4 mai 2013.

manœuvre laissée aux administrateurs d'indices pour concevoir la formule de calcul de leur méthodologie serait significative. De manière plus générale, cette approche laisserait aux acteurs du marché une certaine latitude pour mettre au point de nouvelles stratégies destinées à répondre aux préoccupations environnementales. En outre, les administrateurs d'indices de référence n'auraient que des coûts modestes à supporter pour adapter leurs méthodologies déjà établies aux normes minimales prévues par la législation de l'UE.

Cette sous-option est également compatible avec les autres propositions de la Commission dans le domaine de la finance durable²⁰ car elle contribuerait à améliorer la qualité des informations fournies aux investisseurs finaux par les gestionnaires d'actifs conformément à l'objectif d'investissement. À l'instar de l'option 3, la sous-option 4a pourrait également orienter davantage d'investissements vers des entreprises de secteurs à forte intensité de carbone qui contribuent de manière significative à la réduction des émissions. Néanmoins, un certain nombre de difficultés sont inhérentes à cette option, à savoir: i) les données disponibles ne sont pas stables et sont en général incomplètes; ii) la comparaison des émissions de carbone d'entreprises issues de différents secteurs peut se révéler complexe; et iii) le risque que l'établissement de méthodologies harmonisées fasse obstacle à l'innovation ne peut pas être exclu.

Selon la Commission, les incidences de l'option privilégiée sur les plans économique, environnemental et social seraient les suivantes:

Sur le plan économique, disposer de normes harmonisées de l'UE relatives à des méthodologies transparentes pour les indices «bas carbone» ou «bilan carbone positif», associées à des règles plus détaillées en matière de publication d'informations ESG pour d'autres indices de référence, permettrait: i) de réduire l'asymétrie des informations entre les investisseurs et les fournisseurs d'indices puisque les gestionnaires d'actifs et les gestionnaires de portefeuille disposeraient de toutes les informations nécessaires pour choisir un indice «bas carbone» ou «bilan carbone positif» qui corresponde à leur style d'investissement; ii) de réduire le morcellement actuel du marché car les méthodologies applicables aux indices «bas carbone» n'ont pas encore été normalisées; et (iii) d'améliorer la qualité et la comparabilité des informations relatives au climat publiées par les entreprises, lesquelles seraient désormais incitées à divulguer ces informations afin qu'elles soient prises en considération dans l'indice. Par conséquent, le recours à des normes harmonisées de l'UE relatives à des méthodologies transparentes aboutirait à l'élaboration d'indices de référence mieux adaptés à la mesure de la performance d'un portefeuille ou d'un produit financier compatible soit avec une stratégie d'investissement «bas carbone», soit avec une stratégie alignée sur l'objectif de 2 °C.

Sur le **plan environnemental**, les financements seront assez rapidement réorientés vers des actifs et des projets axés sur des objectifs de développement durable qui ont une incidence positive en termes d'émissions de gaz à effet de serre et contribuent à la réalisation des objectifs de l'accord de Paris sur le climat. Par conséquent, l'harmonisation des normes relatives à la méthodologie à appliquer à divers types d'indices «bas carbone» ou «bilan carbone positif» et la publication d'informations sur cette méthodologie fourniraient aux investisseurs ayant adopté différentes stratégies sobres en carbone des outils appropriés pour évaluer la cohérence de leurs fonds ou portefeuilles avec l'indice de référence sélectionné et leur permettraient de mieux suivre et mesurer la performance au regard de l'indice de référence «bas carbone» ad hoc.

Sur le **plan social**, la proposition n'a pas d'incidences directes ou indirectes importantes.

²⁰ Lien avec d'autres textes du paquet de mai.

La proposition tient compte des avis émis par le comité d'examen de la réglementation (CER), à savoir l'avis favorable avec réserves émis le 14 mai 2018 et les deux avis négatifs précédents. La proposition et l'analyse d'impact révisée tiennent compte des observations du CER, qui a conclu que des adaptations étaient nécessaires avant de poursuivre la mise en œuvre de la présente initiative (lien).

Dans ses observations, le CER suggère que l'analyse d'impact n'a pas pris en considération de manière appropriée les risques liés au fait d'obliger les administrateurs d'indices de référence «bas carbone» à utiliser la taxinomie. Le comité a également exprimé la crainte que, en ce qui concerne l'évolution future de la méthodologie applicable aux indices de référence «bas carbone», l'analyse d'impact ne tienne pas suffisamment compte des aspects relatifs aux coûts pour les administrateurs et les utilisateurs de ces indices.

Afin de répondre à ces préoccupations, la Commission a supprimé l'obligation, pour les administrateurs d'indices de référence «bas carbone» ou «bilan carbone positif», d'utiliser la taxinomie de l'UE lors de la conception des paramètres de la méthodologie de sélection des actifs sous-jacents et du respect des obligations d'information. En outre, la proposition a aussi été modifiée pour faire en sorte que l'élaboration de la méthodologie relative aux indices de référence «bas carbone» ou «bilan carbone positif» tienne dûment compte des aspects liés aux coûts. La Commission sera habilitée à adopter des actes délégués uniquement destinés à préciser les normes minimales pour l'harmonisation de la méthodologie applicable aux indices de référence «bas carbone» et «bilan carbone positif». Ces actes délégués n'instaureront donc pas de méthodologie totalement harmonisée, mais plutôt des critères minimaux, laissant ainsi aux administrateurs d'indices la marge de manœuvre nécessaire. Par conséquent, les coûts de mise en conformité seraient limités.

- **Droits fondamentaux**

La proposition respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, compte tenu de l'obligation selon laquelle une activité économique donnée doit, pour être qualifiée de durable sur le plan environnemental, être réalisée en respectant certaines normes minimales en matière sociale, éthique et de gouvernance.

Le droit à la liberté d'expression et d'information passe par le respect de la liberté des médias. Le présent règlement devrait être interprété et appliqué dans le respect de ce droit fondamental. Il s'ensuit qu'une personne qui se contente de publier ou de se référer à un indice de référence «bas carbone» ou «bilan carbone positif» dans le cadre de son activité journalistique, sans disposer d'un pouvoir de contrôle sur la fourniture de cet indice, ne devrait pas être soumise aux exigences imposées aux administrateurs par le présent règlement. Les journalistes devraient, par conséquent, rester libres de rendre compte, dans l'exercice de leur activité journalistique, de la situation des marchés financiers et des marchés de matières premières. Par conséquent, la notion d'administrateur d'indice de référence a été strictement définie de manière à englober la fourniture d'un indice de référence, mais à exclure les activités journalistiques.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

L'initiative ne devrait pas avoir d'incidence sur le budget de l'UE. Les exigences applicables aux indices de référence «bas carbone» et «bilan carbone positif» viendront compléter les dispositions déjà existantes concernant les administrateurs d'indices de référence et n'auront donc pas d'incidence significative sur les coûts supportés par les autorités de surveillance

compétentes, compte tenu des capacités et des ressources qui sont actuellement les leurs en vertu du règlement sur les indices de référence.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

• Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information

La Commission établira un programme détaillé pour le suivi des réalisations, résultats et effets de la présente initiative un an après la prise d'effet de l'instrument juridique. Ce programme de suivi doit définir les moyens à utiliser pour recueillir les données et autres éléments nécessaires. Une évaluation ex post est envisagée cinq ans après la mise en œuvre des mesures afin d'apprécier, notamment, l'efficacité et l'efficience des mesures au regard des objectifs exposés dans l'analyse d'impact et de décider de l'opportunité de modifier les mesures ou d'en adopter de nouvelles.

Les indicateurs de performance clés (IPC) destinés à mesurer la mise en œuvre et la contribution des indices de référence «bas carbone» et «bilan carbone positif» à la réalisation des objectifs définis dans le plan d'action sur le financement de la croissance durable et à la résolution des problèmes décrits dans la section 1 du présent exposé des motifs sont les suivants:

- l'évolution du nombre et de la taille des fonds/portefeuilles utilisant des indices de référence «bas carbone» et «bilan carbone positif»;
- le nombre de plaintes reçues par la Commission de la part des utilisateurs d'indices de référence «bas carbone» et «bilan carbone positif»;
- les coûts de production d'indices de référence «bas carbone» et «bilan carbone positif»;
- un rapport de la Commission, établi en vertu du règlement sur les indices de référence, et concernant le fonctionnement et l'efficacité des indices de référence «bas carbone» et le caractère approprié de leur surveillance, (clause d'examen prévue à l'article 54).

Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition

L'article 1^{er}, paragraphe 1, introduit dans le règlement sur les indices de référence les définitions des nouvelles catégories d'indices de référence, à savoir les indices «bas carbone» et «bilan carbone positif».

L'article 1^{er}, paragraphe 2, modifie l'article 13, paragraphe 1, du règlement sur les indices de référence, (*«Transparence de la méthodologie»*, avec l'ajout d'un nouveau point d) à la liste des informations qu'un administrateur d'indice de référence doit publier ou rendre disponibles. En vertu de cette nouvelle obligation, outre les autres informations qui devaient déjà être publiées, les administrateurs d'indices de référence ou de familles d'indices de référence qui poursuivent ou tiennent compte des objectifs ESG devraient expliquer comment les éléments essentiels de la méthodologie prennent en considération les facteurs ESG. La Commission est habilitée à préciser le contenu minimal de cette obligation d'information.

L'article 1^{er}, paragraphe 3, insère un nouveau chapitre 3 bis au titre III du règlement sur les indices de référence. Il contient une disposition unique (article 29 bis) qui fixe les principales exigences relatives à la méthodologie applicable aux indices de référence «bas carbone» ou «bilan carbone positif» (énumérées dans une nouvelle annexe.) La Commission a tout d'abord envisagé de mettre en place un régime pleinement harmonisé pour la méthodologie applicable

aux nouvelles catégories d'indices de référence sur la base d'un ensemble complet de règles. Selon cette approche, les éléments essentiels de la méthodologie prévue par la présente proposition législative auraient dû être précisés par des exigences détaillées relatives à la sélection et à la pondération des actifs sous-jacents au moyen d'actes délégués à adopter par la Commission sur la base de l'avis du groupe d'experts. En outre, ces actes délégués spécifiques étaient censés obliger les administrateurs d'indices de référence «bas carbone» et «bilan carbone positif» à utiliser le règlement de l'UE établissant une taxinomie lors de la conception des paramètres de la méthodologie de sélection des actifs sous-jacents.

Toutefois, afin de répondre aux préoccupations du CER sur les éventuels coûts qu'engendrerait le développement futur d'une méthodologie aussi rigoureuse, la Commission a modifié sa proposition de manière à prévoir que l'habilitation accordée en ce qui concerne l'adoption d'actes délégués soit limitée à préciser les normes minimales applicables aux indices de référence «bas carbone» et «bilan carbone positif». Cette approche a également été retenue parce qu'elle continuerait à assurer un niveau élevé de comparabilité des méthodologies applicables aux indices de référence «bas carbone». Dans le même temps, les administrateurs d'indices de référence n'auraient pas de coûts élevés à supporter pour aligner leur méthodologie sur la norme de l'UE et conserveraient une certaine marge de manœuvre pour la concevoir. De manière plus générale, cette approche laisserait aux acteurs du marché une certaine latitude pour mettre au point des stratégies innovantes destinées à répondre aux préoccupations environnementales.

Afin de prendre en compte les inquiétudes soulevées par le comité quant aux risques inhérents à une utilisation obligatoire de la taxinomie par les administrateurs des indices de référence, la proposition a également été adaptée de manière à ce que les actes délégués précisant les normes minimales d'harmonisation n'obligent pas les administrateurs d'indices de référence «bas carbone» et «bilan carbone positif» à utiliser la taxinomie de l'UE lors de la conception des paramètres de la méthodologie de sélection des actifs sous-jacents. Le fait de dissocier la méthodologie de la taxinomie de l'UE donnera également aux administrateurs la flexibilité dont ils ont besoin.

L'article 1^{er}, paragraphe 4, modifie l'article 27 du règlement sur les indices de référence (*«Déclaration d'un indice de référence»*) par l'ajout d'un nouveau paragraphe visant à obliger les administrateurs, pour chaque indice de référence ou famille d'indices de référence fournis qui poursuivent ou tiennent compte des objectifs ESG, à expliquer, dans la déclaration de l'indice de référence, comment chacun de ces indices ou chacune de ces familles prennent en considération les facteurs environnementaux, sociaux et de gouvernance. La Commission est habilitée à préciser les informations à fournir.

Le paragraphe 5 ajoute au règlement sur les indices de référence une nouvelle annexe III qui établit les exigences essentielles relatives à la méthodologie applicable aux indices de référence «bas carbone» et «bilan carbone positif» en énumérant les éléments que les administrateurs doivent publier et la procédure à suivre pour modifier leur méthodologie.

Conformément à l'article 2, le présent règlement entrera en vigueur le lendemain de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

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

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,
vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 114,
vu la proposition de la Commission européenne,
après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,
vu l'avis de la Banque centrale européenne²¹,
vu l'avis du Comité économique et social européen²²,
statuant conformément à la procédure législative ordinaire,
considérant ce qui suit:

- (1) Le 25 septembre 2015, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté un nouveau cadre mondial de développement durable: le programme de développement durable à l'horizon 2030²³, dont l'élément central est constitué des objectifs de développement durable (ODD). La communication de la Commission de 2016 intitulée «Prochaines étapes pour un avenir européen durable»²⁴ fait le lien entre les ODD et le cadre politique européen, de façon à ce que toutes les actions et initiatives de l'Union, que ce soit sur son territoire ou à l'échelle mondiale, intègrent dès le départ ces objectifs. Dans ses conclusions du 20 juin 2017²⁵, le Conseil européen a confirmé la ferme volonté de l'Union et des États membres de mettre en œuvre le programme à l'horizon 2030 de manière complète, cohérente, globale, intégrée et effective et en étroite coopération avec les partenaires et les autres acteurs concernés.
- (2) En 2015, l'Union a procédé à la conclusion de l'accord de Paris sur le climat²⁶. L'article 2, paragraphe 1, point c), de cet accord fixe l'objectif de renforcer la riposte aux changements climatiques, notamment en rendant 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.

²¹ JO C [...] du [...], p. [...]

²² JO C du , p. .

²³ *Transformer notre monde: le programme de développement durable à l'horizon 2030* (Nations Unies 2015).

²⁴ COM(2016) 739 final.

²⁵ CO EUR 17, CONCL. 5.

²⁶ JO L 282 du 19.10.2016, p. 4.

- (3) Le développement durable et la transition vers une économie sobre en carbone et résiliente face au changement climatique, plus efficace dans l'utilisation des ressources et circulaire sont essentiels pour assurer la compétitivité à long terme de l'économie de l'Union. Le développement durable est depuis longtemps au cœur du projet de l'Union et les traités de l'Union reconnaissent ses dimensions sociale et environnementale.
- (4) En mars 2018, la Commission a publié son plan d'action intitulé «Financement de la croissance durable»²⁷, qui met en place une stratégie ambitieuse et globale en matière de finance durable. L'un des objectifs de ce plan d'action est de réorienter les flux de capitaux vers des investissements durables en vue de parvenir à une croissance durable et inclusive.
- (5) La décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil²⁸ appelait à une augmentation des financements du secteur privé dans les dépenses relatives à l'environnement et au climat, notamment grâce à la mise en place d'incitations et de méthodologies encourageant les entreprises à mesurer les coûts environnementaux de leurs activités et les profits tirés de l'utilisation de services environnementaux.
- (6) La réalisation des ODD dans l'Union nécessite de canaliser les flux de capitaux vers des investissements durables. Il importe d'exploiter pleinement le potentiel du marché intérieur pour atteindre ces objectifs. Dans ce contexte, il est essentiel de supprimer les obstacles à une circulation efficace des capitaux en direction d'investissements durables dans le marché intérieur et d'empêcher l'apparition de tels obstacles.
- (7) Le règlement (UE) 2016/1011 du Parlement européen et du Conseil²⁹ établit des règles uniformes applicables aux indices de référence dans l'Union et il régit différents types d'indices de référence. De plus en plus d'investisseurs mènent des stratégies d'investissements sobres en carbone et ont recours à des indices de référence «bas carbone» pour comparer ou mesurer la performance de portefeuilles d'investissement.
- (8) Un large éventail d'indices figurent actuellement dans la catégorie des indices «bas carbone». Ces derniers sont utilisés comme indices de référence pour les portefeuilles et produits d'investissement qui sont vendus par-delà les frontières. La qualité et l'intégrité des indices de référence «bas carbone» influent sur le bon fonctionnement du marché intérieur pour une vaste gamme de portefeuilles d'investissement individuel et collectif. De nombreux indices «bas carbone» servant à mesurer la performance des portefeuilles d'investissement, notamment pour les comptes d'investissement ségrégués et les dispositifs de placement collectif, sont fournis dans un État membre mais utilisés par les gestionnaires d'actifs et de portefeuilles dans d'autres États membres. En outre, les gestionnaires d'actifs et de portefeuilles se prémunissent souvent contre leur exposition aux risques carbone en utilisant des indices de référence produits dans d'autres États membres.
- (9) Différentes catégories d'indices «bas carbone» assorties de divers degrés d'ambition sont apparues sur le marché. Si certains indices de référence visent à réduire l'empreinte carbone d'un portefeuille d'investissement standard, d'autres visent à ne

²⁷ COM(2018) 97 final.

²⁸ Décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 «Bien vivre, dans les limites de notre planète» (JO L 354 du 28.12.2013, p. 171).

²⁹ Règlement (UE) 2016/1011 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 concernant les indices utilisés comme indices de référence dans le cadre d'instruments et de contrats financiers ou pour mesurer la performance de fonds d'investissement et modifiant les directives 2008/48/CE et 2014/17/UE et le règlement (UE) n° 596/2014 (JO L 171 du 29.6.2016, p. 1).

sélectionner que les composants qui contribuent à la réalisation de l'objectif de 2 °C fixé dans l'accord de Paris sur le climat. En dépit d'écarts quant aux objectifs et stratégies, l'ensemble de ces indices sont généralement recommandés en tant qu'indices de référence «bas carbone».

- (10) Les divergences de méthode pour constituer les indices de référence se traduisent par un morcellement du marché intérieur, étant donné que les utilisateurs de ces indices de référence ne peuvent être certains qu'un indice «bas carbone» donné soit un indice de référence aligné sur l'objectif de 2 °C ou simplement un indice de référence visant à réduire l'empreinte carbone d'un portefeuille d'investissement standard. Afin de contrer les affirmations potentiellement illégitimes d'administrateurs quant à la faible intensité en carbone de leurs indices de référence, les États membres risquent d'adopter des règles différentes pour éviter toute confusion et ambiguïté, dans l'esprit des investisseurs, quant aux objectifs et au niveau d'ambition qui sous-tendent les différentes catégories de ce que l'on appelle les indices «bas carbone» utilisés comme indices de référence pour un portefeuille d'investissement «bas carbone».
- (11) En l'absence de cadre harmonisé garantissant la fiabilité et l'intégrité des principales catégories d'indices de référence «bas carbone» utilisés pour les portefeuilles d'investissement individuel ou collectif, il est probable que les divergences d'approche des États membres créeront des obstacles au bon fonctionnement du marché intérieur.
- (12) Par conséquent, pour assurer un fonctionnement adéquat du marché intérieur, pour continuer à améliorer les conditions de son fonctionnement et pour offrir une protection élevée aux consommateurs et investisseurs, il convient d'adapter le règlement (UE) 2016/1011 afin d'instituer un cadre réglementaire harmonisant, au niveau de l'Union, les indices de référence «bas carbone».
- (13) Il est, en outre, nécessaire d'établir une distinction claire entre les indices de référence «bas carbone» et les indices de référence «bilan carbone positif». Alors que les actifs sous-jacents compris dans un indice de référence «bas carbone» devraient être sélectionnés dans le but de réduire les émissions de carbone du portefeuille indiciel par rapport à l'indice parent, un indice «bilan carbone positif» ne devrait comprendre que des composants dont les réductions d'émissions de carbone sont supérieures à leurs émissions.
- (14) Toute entreprise dont les actifs sont sélectionnés comme actifs sous-jacents d'un indice de référence «bilan carbone positif» devrait générer des réductions d'émissions de carbone supérieures à ses émissions et, partant, avoir un impact positif sur l'environnement. Les gestionnaires d'actifs et de portefeuilles qui prétendent mettre en œuvre une stratégie d'investissement compatible avec l'accord de Paris sur le climat devraient donc utiliser des indices de référence «bilan carbone positif».
- (15) Un certain nombre d'administrateurs d'indices de référence affirment que leurs indices poursuivent des objectifs environnementaux, sociaux et de gouvernance («ESG»). Or, les utilisateurs de ces indices de référence ne disposent pas toujours des informations nécessaires pour savoir dans quelle mesure la méthodologie utilisée par ces administrateurs tient compte des objectifs ESG. Les informations sont également souvent dispersées et ne permettent pas de procéder à une comparaison fiable en vue d'investissements transfrontières. Afin de permettre aux acteurs du marché de faire des choix éclairés, les administrateurs d'indices de référence devraient être tenus d'indiquer la manière dont leur méthodologie tient compte des facteurs ESG pour chaque indice de référence ou famille d'indices de référence présentés comme poursuivant des objectifs ESG poursuivis. Ces informations devraient également être

communiquées dans la déclaration d'indice de référence. Les administrateurs d'indices de référence qui ne poursuivent pas ou ne prennent pas en considération les objectifs ESG ne devraient pas être soumis à cette obligation d'information.

- (16) Pour les mêmes raisons, les administrateurs d'indices de référence «bas carbone» et «bilan carbone positif» devraient également publier leur méthode de calcul. Ces informations devraient décrire la manière dont les actifs sous-jacents ont été sélectionnés et pondérés et indiquer quels actifs ont été exclus et pour quelles raisons. Les administrateurs d'indices de référence devraient également préciser en quoi les indices de référence «bas carbone» se distinguent de l'indice parent sous-jacent, notamment en termes de pondérations applicables, de capitalisation boursière et de performance financière des actifs sous-jacents. Afin d'évaluer la contribution de l'indice de référence aux objectifs environnementaux, l'administrateur de cet indice de référence devrait préciser comment l'empreinte carbone et les réductions d'émissions de carbone des actifs sous-jacents ont été mesurées, leurs valeurs respectives, y compris l'empreinte carbone totale de l'indice de référence, ainsi que le type de données utilisées et leur source. Afin de permettre aux gestionnaires d'actifs de choisir l'indice de référence le plus indiqué pour leur stratégie d'investissement, les administrateurs d'indices de référence devraient expliquer la logique qui sous-tend les paramètres de leur méthodologie et expliquer en quoi l'indice de référence contribue aux objectifs environnementaux, et notamment son impact sur l'atténuation du changement climatique. Les informations publiées devraient également inclure des indications sur la périodicité des réexamens et la procédure suivie.
- (17) En outre, les administrateurs d'indices de référence «bilan carbone positif» devraient indiquer le bilan carbone positif de tout actif sous-jacent compris dans ces indices, en précisant la méthode utilisée pour déterminer si les réductions d'émissions sont supérieures à l'empreinte carbone de l'actif d'investissement considéré.
- (18) Afin de continuer à respecter l'objectif retenu en matière d'atténuation du changement climatique, les administrateurs d'indices de référence «bas carbone» et «bilan carbone positif» devraient revoir régulièrement leurs méthodologies et informer les utilisateurs des procédures applicables en vue de toute modification importante de ces méthodologies. Lorsqu'ils apportent une modification importante, les administrateurs d'indices de référence devraient en indiquer les raisons et expliquer en quoi cette modification est conforme aux objectifs initiaux des indices de référence.
- (19) Afin de renforcer la transparence et d'assurer un degré adéquat d'harmonisation, le pouvoir d'adopter des actes conformément à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne devrait être délégué à la Commission afin de préciser le contenu minimal des obligations d'information auxquelles devraient être soumis les administrateurs d'indices de référence qui tiennent compte des objectifs ESG, et de préciser les normes minimales pour l'harmonisation de la méthodologie applicable aux indices de référence «bas carbone» et «bilan carbone positif», y compris en ce qui concerne la méthode de calcul des émissions de carbone et des réductions de celles-ci associées aux actifs sous-jacents, eu égard aux méthodes de l'empreinte environnementale de produit et de l'empreinte environnementale d'organisation définies aux points 2 a) et 2 b) de la recommandation 2013/179/UE de la Commission³⁰. Il importe particulièrement que la Commission procède aux

³⁰ Recommandation 2013/179/UE de la Commission du 9 avril 2013 relative à l'utilisation de méthodes communes pour mesurer et indiquer la performance environnementale des produits et des organisations sur l'ensemble du cycle de vie (JO L 124 du 4.5.2013, p. 1).

consultations appropriées durant son travail préparatoire, y compris au niveau des experts, et que ces consultations soient menées conformément aux principes définis dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 13 avril 2016. En particulier, pour garantir leur égale participation à la préparation des actes délégués, le Parlement européen et le Conseil reçoivent tous les documents au même moment que les experts des États membres, et leurs experts ont systématiquement accès aux réunions des groupes d'experts de la Commission traitant de la préparation des actes délégués.

- (20) Il convient, dès lors, de modifier le règlement (UE) 2016/1011 en conséquence,
ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Modification du règlement (UE) 2016/1011

Le règlement (UE) 2016/1011 est modifié comme suit:

1. à l'article 3, paragraphe 1, les points 23 *bis* et 23 *ter* suivants sont insérés:

«23 *bis*) “indice de référence ‘bas carbone’”, un indice de référence dont les actifs sous-jacents, aux fins du point 1) b) ii) du présent paragraphe, sont sélectionnés de telle sorte que le portefeuille de référence qui en résulte corresponde à des émissions de carbone moindres en comparaison des actifs compris dans un indice de référence standard pondéré en fonction de la capitalisation, et qui est constitué conformément aux normes définies dans les actes délégués visées à l'article 19 *bis*, paragraphe 2;

«23 *ter*) “indice de référence «bilan carbone positif», un indice de référence dont les actifs sous-jacents, aux fins du point 1) b) ii) du présent paragraphe, sont sélectionnés au motif que leurs réductions d'émissions de carbone sont supérieures à leur empreinte carbone, et qui est constitué conformément aux normes définies dans les actes délégués visées à l'article 19 *bis*, paragraphe 2.»;
2. l'article 13 est modifié comme suit:
 - a) au paragraphe 1, le point d) suivant est ajouté:

«d) une explication de la manière dont les principaux éléments de la méthodologie visés au point a) tiennent compte des facteurs environnementaux, sociaux ou de gouvernance («ESG») pour chaque indice de référence ou famille d'indices de référence poursuivant ou tenant compte des objectifs ESG;»;
 - b) le paragraphe 2 *bis* suivant est inséré:

«2 *bis*. La Commission est habilitée à adopter des actes délégués conformément à l'article 49 afin de préciser le contenu minimal de l'explication visée au paragraphe 1, point d).»;
3. au titre III, le chapitre 3 *bis* suivant est inséré:

«Chapitre 3 *bis*

Indices de référence «bas carbone» et «bilan carbone positif»

Article 19 *bis*

Indices de référence «bas carbone» et «bilan carbone positif»

- (1) Les exigences énoncées à l'annexe III s'appliquent à la fourniture d'indices de référence «bas carbone» et «bilan carbone positif», ainsi qu'à la contribution à de tels indices, en complément ou en remplacement des exigences énoncées aux titres II, III et IV.
- (2) La Commission est habilitée à adopter des actes délégués conformément à l'article 49 afin de préciser les normes minimales applicables aux indices de référence «bas carbone» et «bilan carbone positif», et notamment:
 - (a) les critères régissant le choix des actifs sous-jacents, y compris, s'il y a lieu, les critères d'exclusion d'actifs;
 - (b) les critères et la méthode de pondération des actifs sous-jacents composant l'indice de référence;
 - (c) la méthode de calcul des émissions de carbone et des réductions d'émissions de carbone associées aux actifs sous-jacents.»;
4. à l'article 27, les paragraphes 2 *bis* et 2 *ter* suivants sont insérés:

«2 *bis*. Pour chaque élément exigé au paragraphe 2, une déclaration d'indice de référence contient une explication de la manière dont les facteurs environnementaux, sociaux et de gouvernance («ESG») sont pris en considération pour chaque indice de référence ou famille d'indices de référence fourni(e) et publié(e) qui poursuit ou tient compte des objectifs ESG.

2 *ter*. La Commission est habilitée à adopter des actes délégués conformément à l'article 49 afin de préciser les informations visées au paragraphe 2 *bis*.»;
5. le texte de l'annexe du présent règlement est ajouté.

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Il est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président