Résultats du Conseil européen, 18-19 juin 2009

2009/2595(RSP) - 09/06/2009

Le Conseil a approuvé des **Conclusions** sur la réforme du cadre de surveillance pour les services financiers, les aspects financiers internationaux de la lutte contre le changement climatique et la bonne gouvernance dans le domaine fiscal et est convenu de les soumettre au Conseil européen des 18 et 19 juin 2009.

1°) Réforme du cadre de surveillance pour les services financiers : les conclusions exposent la position du Conseil concernant une communication de la Commission sur la surveillance financière en Europe (COM(2009)0252) qui se fonde sur les recommandations formulées par le groupe de Larosière.

Le Conseil souscrit aux objectifs fixés dans la communication de la Commission et souligne que la stabilité, la réglementation et la surveillance financières dans les États membres et dans l'UE doivent être renforcées de manière ambitieuse pour garantir la confiance, l'efficacité, la responsabilité ainsi que la cohérence avec la répartition des compétences en matière de stabilité financière, en tenant compte de la responsabilité des ministres des finances dans ce domaine.

Création d'un Conseil européen du risque systémique: le Conseil convient qu'un organisme macroprudentiel indépendant couvrant l'ensemble des secteurs financiers, le Conseil européen du risque systémique (CERS), devrait être mis en place – sans être doté de la personnalité juridique – et chargé des tâches suivantes, sans préjudice du rôle et des compétences des organismes existants:

- définir toutes les informations présentant un intérêt pour l'identification, le suivi et l'évaluation des menaces et risques potentiels que l'évolution macroéconomique et les développements au sein du système financier dans son ensemble sont susceptibles de faire peser sur la stabilité financière dans l'UE, avoir accès à ces informations et/ou les recueillir, le cas échéant, et les analyser;
- décrire de tels risques et les classer en fonction de leur gravité;
- émettre une alerte dès lors qu'un risque paraît important aux décideurs politiques et aux autorités de surveillance;
- le cas échéant, formuler des recommandations quant aux mesures à prendre, y compris, s'il y a lieu, des mesures législatives, pour faire face aux risques identifiés;
- effectuer le suivi obligatoire des mesures adoptées pour donner suite aux alertes et aux recommandations; et
- établir une concertation efficace avec le FMI, le FSB et les autorités équivalentes des pays tiers.

Le CERS devrait être **composé comme suit** :

- **un comité de pilotage** qui fixera le calendrier des travaux et préparera les décisions du CERS et comprenant: le président et le vice-président du CERS ; deux autres gouverneurs de banques centrales membres du CERS (l'un issu d'un État membre de la zone euro et l'autre d'un État membre n'appartenant pas à la zone euro) ; les présidents des trois nouvelles autorités européennes de surveillance ; un membre de la Commission ; le président du Comité économique et financier ;
- **le conseil général** composé des 27 gouverneurs des banques centrales, du président de la BCE (et du vice-président, le cas échéant), des présidents des trois comités de surveillance/autorités européennes de surveillance, et d'un membre de la Commission, en qualité de membres avec droit de vote; ainsi que du président du CEF et des représentants des autorités nationales de surveillance (un par État membre) en qualité de membres sans droit de vote. Le CERS agira en toute indépendance et ses membres exerceront leurs fonctions dans l'intérêt général de la Communauté.

Le Conseil estime que **les recommandations du CERS** devraient avoir une influence considérable sur les destinataires en raison de la grande qualité de ses analyses et des personnes participant à ses travaux et du fait de la mise en place de mécanismes qui exigeraient des destinataires qu'ils fournissent une justification adéquate en cas d'inaction (« agir ou se justifier ») au Conseil et/ou aux autorités européennes de surveillance selon le cas. Le CERS devrait faire rapport au Conseil et au Parlement européen, au moins tous les six mois et plus souvent si nécessaire.

Création d'un système européen de surveillance financière : le Conseil convient que la recommandation du groupe de Larosière concernant la création d'un système européen de surveillance financière devrait être mise en œuvre et menée à terme sans délai. À cette fin, le Conseil invite la Commission et toutes les autres parties concernées à prendre les initiatives visant à:

- **améliorer la qualité de la surveillance** et à renforcer les autorités nationales de surveillance en lançant un processus conduisant à conférer des pouvoirs beaucoup plus forts et cohérents dans le cadre des régimes de surveillance et de sanction existant dans les États membres, en alignant, dans toute la mesure possible, les compétences, les mandats et les pouvoirs des autorités de surveillance;
- **renforcer la surveillance des groupes transfrontaliers** en menant à bien, d'ici la fin de 2009, la mise en place de collèges des autorités de surveillance pour l'ensemble des principaux établissements financiers transfrontaliers dans l'UE;
- **œuvrer en vue de l'élaboration d'un « règlement uniforme »** constitué d'un ensemble de règles et de normes essentielles valables pour l'ensemble de l'UE et directement applicables à tous les établissements financiers exerçant des activités sur le marché unique afin que les principales différences entre les législations nationales soient identifiées et supprimées.

Le Conseil recommande qu'un système européen de surveillance financière soit mis en place sous la forme d'un **réseau européen opérationnel** doté de responsabilités partagées et se renforçant mutuellement. Il souligne également qu'il sera crucial de garantir **l'indépendance des autorités européennes de surveillance** à l'égard des autorités nationales autres que de surveillance comme à l'égard des institutions européennes.

Les autorités européennes de surveillance devraient se voir confier les **tâches et compétences** suivantes:

- veiller à ce que les autorités nationales de surveillance appliquent **un ensemble unique de règles harmonisées et de pratiques cohérentes** en matière de surveillance ;

- **instaurer une culture commune** et des pratiques cohérentes en matière de surveillance et veiller à la mise en place de procédures uniformes et d'approches cohérentes entre les différents groupes ;

- **recueillir des informations microprudentielles** émanant des autorités nationales de surveillance : à cet effet, les autorités européennes de surveillance devraient créer et gérer une base de données centrale européenne ;

- **assurer l'application cohérente des règles de l'UE**, dans des cas à définir plus clairement dans la législation communautaire tels que:

    1. *la violation manifeste du droit de l'UE ou des normes des autorités européennes de surveillance*: dans l'éventualité où le non-respect du droit communautaire persisterait, la Commission pourrait obliger l'autorité nationale de surveillance, selon le cas, à prendre des mesures précises ou à s'abstenir de prendre des mesures afin d'assurer à nouveau le respect du droit communautaire ;

2. *un désaccord entre autorités nationales de surveillance ou au sein d'un collège des autorités de surveillance*: la très grande majorité est favorable à l'approche selon laquelle si, au terme d'une phase de conciliation, les autorités nationales de surveillance ou les collèges des autorités de surveillance n'ont pas été en mesure de parvenir à un accord, les autorités européennes de surveillance devront trancher la question par une décision contraignante ;

- **recourir à une compétence de surveillance exclusive pour certaines entités paneuropéennes spécifiques**: la très grande majorité est favorable à ce que la Commission propose un texte législatif aux termes duquel les autorités européennes de surveillance seraient chargées de l'autorisation et de la surveillance de certaines entités d'envergure paneuropéenne, telles que les agences de notation de crédit et les chambres de compensation à contrepartie centrale de l'UE ;

- **coordonner les réactions dans les situations de crise**: la Commission est invitée à étudier la manière dont les autorités européennes de surveillance pourraient, en cas de crise, jouer un rôle important de coordination des autorités nationales de surveillance, notamment en facilitant la coopération et l'échange d'informations entre les autorités compétentes et, en cas de besoin, en jouant le rôle de médiateur, s'agissant notamment de la fourniture d'une aide d'urgence en cas de crise de liquidité.

La Commission devrait présenter toutes les propositions nécessaires pour le **début de l'automne 2009** au plus tard. L'objectif serait que le nouveau système européen de surveillance financière, constitué à la fois d'un volet macroprudentiel et d'un volet microprudentiel, soit **pleinement opérationnel dans le courant de 2010.**

2°) Aspects financiers internationaux de la lutte contre le changement climatique : le Conseil souligne que, pour parvenir à infléchir les émissions de telle sorte que l'augmentation de la température mondiale soit inférieure à 2 °C, il sera nécessaire que tous les pays déploient des efforts d'atténuation considérables. Il réaffirme que **les pays développés devraient montrer la voie** en se fixant et en mettant en œuvre des objectifs à moyen et à long terme ambitieux et contraignants en matière de réduction des émissions.

Conscient qu'il sera nécessaire de recourir à un financement international afin de soutenir les efforts d'atténuation consentis par les pays en développement, le Conseil souligne que le financement international provenant des secteurs privé et public devrait tenir compte des efforts d'atténuation déployés par chaque pays et de son niveau de développement, et prévoir des incitations pour encourager les efforts supplémentaires dans les pays bénéficiaires.

Tous les pays, à l'exception des moins développés, devraient assumer leur part du financement international de la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement, les pays développés étant les chefs de file de cette action. Ces contributions devraient reposer sur deux grands principes: la capacité contributive et la responsabilité à l'égard des émissions. Il est indispensable que les pays en développement, notamment les plus avancés, entreprennent eux-mêmes une action, en particulier en recherchant les possibilités de réduction de la pollution dont le coût est négatif ou peu élevé, afin de faire un usage optimal du financement international.

Le Conseil insiste sur les points suivants :

- les caractéristiques et la mise en œuvre d'une action d'atténuation concrète devraient être inscrites **dans un registre, selon trois paramètres**: effort propre, effort bénéficiant d'un soutien et effort rendu possible par un soutien et un investissement financiers générés par le marché international du carbone. ;

- l'octroi d'une aide devrait évoluer vers un **système axé sur la performance**, qui incite très nettement à promouvoir les actions permettant d'optimiser les ressources en matière climatique ;
- il y a lieu de **mettre au point un nouveau dispositif englobant le mécanisme de crédit et d'échange sectoriel** : les échanges sectoriels et les objectifs sans exposition au risque inciteraient fortement les pays en développement à entreprendre eux mêmes des actions tout en bénéficiant d'un soutien grâce aux crédits de compensation ;
- **le mécanisme pour un développement propre (MDP)**, qui repose sur des projets, devrait être réformé. Les pays en développement les plus avancés devraient progressivement opter pour des mécanismes sectoriels et le MDP devrait être de plus en plus destiné aux pays les moins développés et aux secteurs dans lesquels d'autres mécanismes de crédit ne sont pas envisageables ;
- pour être efficaces, les politiques d'adaptation devraient viser à renforcer la résilience et la capacité à gérer les menaces émergentes et à réagir aux risques urgents et immédiats et elles devraient s'orienter vers **une approche stratégique à long terme** ;
- **la mise en œuvre du financement international** de la lutte contre le changement climatique devrait, dans la mesure du possible, s'appuyer sur les éléments et les institutions de l'architecture financière internationale, sous leur forme actuelle ou réformés.

Le Conseil réaffirme que **l'UE est prête, dans le cadre d'un accord mondial global, à assumer sa part du soutien international**, notamment via des fonds publics et des crédits de compensation liés aux objectifs ambitieux qu'elle s'est fixés en matière d'atténuation. Il apportera son aide au Conseil européen pour fixer un certain temps avant la conférence de Copenhague 1) les positions de l'UE sur les principales approches concernant le financement de l'atténuation, de l'adaptation, de l'appui technologique et du renforcement des capacités, 2) les détails de la contribution de l'UE et 3) les principes de la répartition de la charge entre les États membres.

3°) Bonne gouvernance dans le domaine fiscal : le Conseil accueille avec satisfaction la suggestion, formulée dans la communication de la Commission intitulée « Encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal » (COM(2009)0201) d'accélérer les travaux consacrés actuellement aux propositions législatives portant sur la directive en matière de fiscalité des revenus de l'épargne, la directive relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et la directive en matière de recouvrement.

En ce qui concerne, en particulier, le réexamen en cours de la directive en matière de **fiscalité des revenus de l'épargne**, le Conseil reconnaît qu'il convient d'améliorer, dans le cadre d'un accord global, le fonctionnement de cette fiscalité, en particulier par les moyens suivants:

- un élargissement du champ d'application de la directive, afin qu'il englobe au moins également d'autres revenus sensiblement équivalents aux intérêts provenant de l'épargne;
- l'introduction d'une approche « par transparence » pour les paiements en faveur de certaines personnes morales et constructions juridiques situées en dehors de l'UE et une application plus systématique des responsabilités des agents payeurs à la réception; et
- une utilisation plus générale des numéros d'identification personnels et le recours aux informations relatives à la résidence fiscale effective, si de telles informations sont disponibles, dans le cadre des procédures d'identification.

Le Conseil recommande de poursuivre rapidement les travaux afin que soient trouvées des solutions constructives aux questions en suspens, afin de parvenir à un accord politique équilibré à l'automne 2009.

La Commission est par ailleurs invitée à **entamer des consultations** avec la Suisse, le Liechtenstein, Andorre, Monaco et Saint-Marin portant sur le réexamen des accords qu'ils ont conclus en matière de fiscalité des revenus de l'épargne afin de garantir l'application de mesures équivalentes conformément aux normes internationales et aux améliorations qui ont déjà été arrêtées au niveau de l'UE.

Le Conseil est également disposé à continuer d'examiner les deux propositions de **directives en matière de coopération administrative et de recouvrement** et à poursuivre ses efforts à l'automne 2009 afin que les questions qui restent en suspens soient résolues.

La future présidence est invitée à rendre compte à l'automne 2009 des progrès réalisés en matière de bonne gouvernance dans le domaine fiscal.