

Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme communautaire de soutien à des activités spécifiques dans le domaine des services financiers, de l'information financière et du contrôle des comptes

COM(2009) 14 final — 2009/0001 (COD)

(2009/C 228/13)

Le 3 février 2009, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme communautaire de soutien à des activités spécifiques dans le domaine des services financiers, de l'information financière et du contrôle des comptes»

Le 24 février 2009, le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Marché unique, production et consommation» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 452^e session plénière des 24 et 25 mars 2009 (séance du 24 mars 2009) de nommer M. BURANI rapporteur général, et a adopté le présent avis par 95 voix pour, 3 voix contre et 14 abstentions.

1. Résumé et conclusions

1.1 La crise actuelle impose un réexamen de l'ensemble des normes qui régissent les activités financières; en matière de **surveillance**, le rapport du groupe de Larosière fournit une série de recommandations qui constituent à la fois une analyse attentive des faiblesses inhérentes aux normes et aux comportements du passé.

1.2 Avec la proposition à l'examen, la Commission s'inscrit dans la ligne des recommandations et, d'une certaine manière, elle les anticipe en affectant des fonds communautaires à la **subvention** des trois structures qui fournissent des instruments techniques et juridiques aux autorités de surveillance: l'EFRAG, l'IASCF et le PIOB. Ces subventions doivent permettre de garantir l'indépendance de ces organismes par rapport aux influences extérieures. Le CESE souscrit à ce point de vue, mais attire toutefois l'attention sur le fait que ces trois organismes ont été créés par des professionnels pour des professionnels et ne perdent pas leur caractère privé, même lorsque leurs normes sont intégrées dans la législation communautaire ou globale. Il devient dès lors **difficile de séparer l'intérêt public des activités exercées pour le compte des professionnels**.

1.3 Sont également prévues des **contributions financières destinées à des actions spécifiques exercées par les comités de surveillance**, des organismes de conseil et d'appui créés par la Commission et composés de représentants des autorités de surveillance des États membres. Les actions spécifiques consistent dans la réalisation de projets se rapportant à la formation du personnel des autorités mêmes et à la gestion de projets liés aux technologies de l'information. Le CESE est perplexe sur ce point: dans la mesure où les bénéficiaires de la formation et des projets sont les États membres, **il ne voit pas pourquoi il faut utiliser des fonds communautaires**.

2. Introduction

2.1 La crise financière qui touche actuellement le monde entier a provoqué, et continue de provoquer, des désastres dont l'ampleur ne peut encore être pleinement évaluée, mais qui sont sans doute considérables. À côté de ses conséquences graves sur les plans économique et social, la crise a eu un seul effet positif: celui d'imposer **un réexamen sévère des principes** sur lesquels la finance mondiale était jusqu'à présent basée, et **des certitudes** qui avaient atténué la perception du risque inhérent à toute activité financière.

2.2 Ce réexamen implique, de la part de toutes les parties prises dans la tourmente, une autocritique sincère de leurs comportements, leurs évaluations et leurs actions: les professionnels de la finance, les autorités de surveillance, les agences de notation, les économistes, tous portent une part de responsabilité. Par ailleurs, la responsabilité totale et individuelle n'incombe à personne: les événements actuels et les comportements du passé montrent que **la crise est le résultat d'une série de causes et d'effets interdépendants**.

2.3 Parmi les nombreuses causes de la crise, **les carences en matière de surveillance** se sont manifestées de façon particulièrement évidente. Les règles, qui étaient en apparence bien conçues, se sont révélées inadéquates pour faire face aux événements que l'on connaît, et a fortiori pour les prévenir; au contraire, dans certains cas, elles les ont même provoqués. L'examen de cette question et les recommandations visant à remédier à ces carences font l'objet du **Rapport du Groupe de Larosière**. La proposition de la Commission, qui s'inscrit dans la ligne de ces recommandations et les anticipe même de manière opportune, vise à mettre en place un programme communautaire de **soutien à des activités offrant des outils permettant d'améliorer l'efficacité du contrôle des activités financières**.

2.4 Le programme prévoit des **subventions pour trois structures juridiques** qui fournissent des instruments techniques et juridiques aux autorités de surveillance chargées respectivement **du contrôle des marchés des valeurs mobilières, des activités bancaires et des assurances ainsi que des pensions professionnelles**. Les trois structures juridiques bénéficiaires sont, dans le domaine de **l'information financière**, le *Groupe consultatif pour l'information financière en Europe (EFRAG)* et la *Fondation du comité des normes comptables internationales (IASCF)* ainsi que, dans le domaine du **contrôle des comptes**, le *Conseil de supervision de l'intérêt public (PIOB)*.

2.5 Il est également prévu d'apporter des **contributions financières à l'appui d'actions spécifiques menées par les comités de surveillance**, des organismes consultatifs indépendants n'ayant pas la personnalité juridique, qui ont été institués par la Commission dans les trois domaines de compétence susmentionnés et sont composés des autorités nationales chargées de la surveillance. Ces comités font office d'organes de réflexion et de consultation pour la Commission et contribuent à «une mise en œuvre harmonisée et en temps utile de la législation communautaire dans les États membres». Les trois comités n'ont pas de personnalité juridique; afin de pouvoir conclure des contrats avec des tiers, il a été nécessaire de créer **des structures d'appui** disposant de la personnalité juridique dans chacun des États membres où ces comités ont leur siège: le Royaume-Uni pour le contrôle bancaire (**CEBS**), la France pour les valeurs mobilières (**CESR**) et l'Allemagne pour les assurances et pensions (**CEIOPS**).

3. Observations

3.1 Le Comité approuve l'initiative de la Commission tendant à fournir des instruments toujours plus performants pour le contrôle du secteur financier, conformément aux recommandations du Comité de Larosière. Il observe par ailleurs qu'il n'y a aucune innovation, ni dans la mission, ni dans les fonctions des trois structures juridiques bénéficiaires des subventions, pas plus que dans celles des comités bénéficiaires des contributions financières. Ces dernières servent donc à améliorer la situation actuelle, témoignage de la satisfaction qu'inspirent les structures en tant que telles mais aussi en réponse à la nécessité bien comprise d'améliorer ou d'augmenter leurs prestations.

3.2 Les deux organismes qui opèrent dans le secteur de **l'information financière**, l'IASCF et l'EFRAG, sont la source de normes comptables internationales de grande qualité, qui ont été en partie transposées au niveau communautaire; selon la Commission, elles garantissent «que les investisseurs, les créanciers et les autres parties concernées peuvent accéder à des informations fiables, pertinentes et en temps utile sur la situation financière des entreprises». Cette affirmation a néanmoins été démentie par les faits: avant de mettre en œuvre quelque réforme que ce soit, il convient de déterminer si **la crise est le résultat de carences au niveau des normes comptables ou d'une application inappropriée de ces dernières**.

3.2.1 S'agissant du secteur le plus délicat, le marché des **valeurs mobilières**, où les carences se sont avérées les plus importantes et dans lequel s'appliquent les normes de l'IASCF et de l'EFRAG, la Commission souligne explicitement que l'indépendance vis-à-vis «de toute influence indue de parties tierces ayant un intérêt dans le résultat» et d'un «financement non diversifié et volontaire provenant de parties intéressées» est cruciale et est l'un des éléments qui justifie l'octroi de subventions. Ce thème a été soulevé dans le passé par le Conseil ECOFIN et le Parlement européen, mais une autre question se pose aujourd'hui: étant donné que ces organismes ont besoin de ressources pour accomplir leur délicate mission, **l'octroi d'une «subvention» est-il suffisant pour garantir leur indépendance?** Le CESE estime que la question mérite d'être approfondie.

3.3 Les mêmes observations s'appliquent au secteur de **l'audit comptable** concernant la subvention accordée au PIOB, l'organisme chargé de contrôler le processus qui aboutit à l'adoption des normes d'audit international ISA (*International Standards for Auditing*) et les autres activités d'intérêt public de l'IFAC (*International Federation of Accountants*). L'adoption éventuelle des normes ISA au niveau communautaire (directive 2006/43/CE) justifie l'intérêt qu'il y a à ce que **ces normes soient neutres** et la Commission représentée, avec deux membres sur dix, au sein des organes de direction du PIOB.

3.4 Pour conclure le chapitre des «subventions», le CESE partage l'avis de la Commission quant à la nécessité de doter les divers organismes responsables en matière de normes internationales de moyens suffisants pour garantir leur fonctionnement et leur indépendance. Cet aspect est évoqué à plusieurs reprises plus ou moins explicitement, ce qui montre qu'il y a de toute évidence un problème de fond: ces organismes ont été créés par des professionnels pour fournir à leurs homologues des normes et des standards valables dans le cadre de leurs activités; ces normes et standards conservent leur **caractère éminemment privé** lorsqu'ils sont incorporés à la réglementation publique. Il est dès lors difficile, à ce stade, **de séparer**, au sein de ces organismes, **l'intérêt public des activités exercées pour le compte des professionnels** qui en détiennent légalement le contrôle.

3.5 Les contributions financières octroyées **aux comités de surveillance** sont en particulier destinées à la réalisation de projets se rapportant notamment à la **formation du personnel** des autorités de surveillance nationales et à la **gestion de projets liés aux technologies de l'information**. Ces comités sont, rappelons-le, des organismes consultatifs indépendants établis par la Commission et composés des autorités nationales. La formation du personnel (recommandation n° 19 du Groupe de Larosière) et la gestion de projets sont certainement une mission importante qui profite du reste pleinement aux États membres: **le CESE ne voit dès lors pas pourquoi ces actions ne seraient pas financées par les États membres eux-mêmes plutôt que par des fonds communautaires**.

3.6 Enfin, la Commission estime devoir introduire un critère de flexibilité concernant la détermination des bénéficiaires des subventions: l'approfondissement des modalités destinées à lutter contre la crise pourrait rendre nécessaire la création de nouveaux organismes ou l'attribution de nouvelles tâches aux organismes existants, ou encore l'ajout d'un nouveau bénéficiaire à la liste des bénéficiaire déjà désignés. Le CESE ne formule aucune objection à cet égard, mais attire toutefois l'attention sur la nécessité **d'éviter de multiplier, si ce n'est pas nécessaire, le nombre des organismes** concernés par le programme. Il est préférable d'élargir, lorsque c'est possible, les compétences des structures déjà en place.

Bruxelles, le 24 mars 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI
