

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un programme de l'Union visant à soutenir des activités spécifiques dans le domaine de l'information financière et du contrôle des comptes pour la période 2014-2020»**

COM(2012) 782 final — 2012/0364 (COD)

(2013/C 161/12)

Rapporteur: **M. PEZZINI**

Le 24 janvier 2013 et le 15 janvier 2013 respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un programme de l'Union visant à soutenir des activités spécifiques dans le domaine de l'information financière et du contrôle des comptes pour la période 2014-2020"

COM(2012) 782 final — 2012/0364(COD).

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 mars 2013.

Lors de sa 488<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 mars 2013 (séance du 20 mars 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 82 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 La proposition à l'examen prolonge, pour la période 2014-2020, le programme lancé par la Commission en 2009 pour le financement des organismes opérant dans le domaine de l'information financière et du contrôle des comptes. Depuis le lancement du programme jusqu'à ce jour, le secteur a subi plusieurs transformations. Le nombre d'organismes a été réduit et aujourd'hui il n'en reste que trois: la Fondation **IFRS** (*International Financial Reporting Standards Foundation*, Fondation des normes internationales d'information financière), l'**EFRAG** (*European Financial Reporting Advisory Group*, Groupe consultatif pour l'information financière en Europe) et le **PIOB** (*Public Interest Oversight Board*, Conseil de supervision de l'intérêt public).

1.2 Le CESE **approuve** le programme **dans son principe** et reconnaît toute la valeur de l'information financière et du contrôle des comptes, fondements d'un marché solide et transparent. Pour le reste, **il ne dispose pas d'éléments d'appréciation** suffisants pour juger de la **pertinence** des sommes allouées pour le fonctionnement de chaque programme et ne saurait avoir un avis personnel quant à l'adéquation du "produit" de chaque organisme aux besoins des utilisateurs, lesquels semblent pour leur part tout à fait satisfaits.

1.3 La crise financière dans laquelle le marché se débat aujourd'hui encore a mis en évidence le besoin accru d'informations plus précises et de normes de plus en plus efficaces en matière de contrôle des comptes. Mais il ne servirait à rien de disposer de tels instruments si les "utilisateurs" de ces services n'étaient pas en mesure d'en tirer pleinement parti. D'où la **nécessité de former des experts de haut niveau** dans les secteurs public et privé, tâche à laquelle l'UE, les États membres et les entreprises doivent s'atteler énergiquement, en y consacrant des budgets appropriés.

## 2. Introduction

2.1 Le 19 décembre 2012, la Commission a publié une proposition de règlement du PE et du Conseil visant à **soutenir**, pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2014 au 31 décembre 2020, **l'exercice des activités des organismes chargés de l'élaboration de normes dans le domaine de l'information financière et du contrôle des comptes**. Le précédent programme, conçu en 2009, arrivera à échéance le 31 décembre 2013. Certains des organismes inclus dans le programme initial ont été absorbés par d'autres. La proposition à l'examen concerne donc les seuls bénéficiaires restants, à savoir la Fondation IFRS (successeur légal de l'IASCF), l'EFRAG et le PIOB. L'ensemble des dispositions se réfèrent au secteur privé. Le secteur public est régi par le règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté (SEC 95), qui définit les principes applicables pour l'établissement des budgets publics.

2.2 Tant la proposition que l'exposé des motifs qui l'accompagne comportent une telle kyrielle d'acronymes qu'il est difficile de s'y retrouver dans cet imbroglio de sigles et de relations entre les divers organismes mentionnés dans le texte. Il s'avère donc nécessaire de disposer d'un **guide de lecture des acronymes et des organigrammes**, afin de faciliter la lecture de documents dont la compréhension, quelle que soit la précision de la terminologie technique utilisée, constitue un véritable défi, y compris pour les spécialistes.

2.3 Ce guide devrait présenter, de manière extrêmement simplifiée, les organismes bénéficiaires suivants:

2.3.1 La **Fondation IFRS** (Fondation des normes internationales d'information financière), qui s'est substituée à la Fondation initialement dénommée IASCF (*International Accounting Standards Committee Foundation*, Fondation du comité des

normes comptables internationales). C'est cet organisme international qui, avec l'**IFRIC**, élabore les normes comptables pour l'établissement des rapports financiers des sociétés cotées dans l'UE. Ces normes ont été intégrées dans le droit de l'Union. La Fondation IFRS exerce son autorité sur l'**IASB** et le **comité d'interprétation des IFRS**, organismes qui opèrent à un niveau technique. La gouvernance de la Fondation est assurée par diverses entités sur les fonctions desquelles il est difficile de se prononcer: outre le conseil (*Board*), il existe un **conseil de surveillance** (*Monitoring Board*), un **comité consultatif de normalisation** (*Standards Advisory Committee*) et un **comité de surveillance du respect des procédures** (*Due Process Oversight Committee*).

2.3.1.1 La Commission reconnaît le rôle fondamental joué par la Fondation IFRS au niveau mondial en tant qu'organisme de normalisation et recommande de maintenir le soutien auparavant accordé à l'IASCF sous la forme d'un système de cofinancement stable. Certains États membres participent déjà à ce programme. Pour sa part, l'UE a financé 17 % des dépenses en 2011.

2.3.2 L'**EFRAG** (Groupe consultatif pour l'information financière en Europe): c'est l'organisme chargé de fournir une expertise technique à la Commission en matière d'information financière. Il s'agit d'un organisme privé, créé en 2001, auparavant soumis au contrôle des diverses parties prenantes, parmi lesquelles la Commission, au prorata de l'importance de leur contribution financière respective. Depuis 2008, la structure en a été modifiée, pour mieux refléter le **rôle en matière de politique publique** désormais assumé par l'EFRAG en tant que plate-forme permettant à l'Europe de s'exprimer dans le domaine comptable. Alors que la représentation et les droits de vote relèvent toujours des instances dirigeantes, l'**assemblée générale** et le **conseil de surveillance**, une meilleure gouvernance est désormais assurée par un comité planification et ressources (**PRC**), mais surtout par un **conseil de surveillance renforcé** de 17 membres, qui représente les parties intéressées: préparateurs et utilisateurs des comptes, établissements financiers, plus quatre experts des politiques publiques nommés par la Commission.

2.3.2.1 Selon la Commission, l'EFRAG a besoin de moyens de financement solides et à long terme pour rester crédible et indépendant. Plusieurs grands États membres lui apportent un soutien direct. *La Commission cofinance l'EFRAG au nom des plus petits États membres.*

2.3.3 Le **PIOB** (Conseil de supervision de l'intérêt public): il s'agit d'une fondation espagnole établie à Madrid. Bien que relevant du droit privé, cet organisme, qui jouit d'une grande autorité et d'un pouvoir d'influence élevé, garantit la régularité de la procédure, ainsi que la supervision et la transparence des normes d'audit internationales édictées par l'**IFAC** (Fédération internationale des comptables), organisme privé représentant les comptables et les contrôleurs légaux des comptes dans le monde entier. Ses principaux partenaires sont le **Monitoring Group** (MG) et l'**IFAC** elle-même. Le MG représente les institutions et régulateurs internationaux au plus haut niveau<sup>(1)</sup>. La gouvernance du PIOB est assurée par dix membres, dont deux sont désignés par la Commission.

<sup>(1)</sup> Les membres du MG sont: la Commission européenne, l'OICV (Organisation internationale des commissions de valeurs mobilières), le CBCB (comité de Bâle) et divers autres organismes similaires de niveau européen ou mondial.

2.3.3.1 La décision de 2009 attribuait au PIOB un financement qui, en 2011, a représenté 22 % des dépenses éligibles. La Commission travaille en contact étroit avec cet organisme et a également contribué à la formation de son personnel dans le domaine des matières budgétaires de l'UE. Il semble par ailleurs qu'il faille revoir la structure du réseau des contributeurs: outre la Commission, seule l'**IFAC** contribue à raison de 78 % à couvrir les dépenses restantes. La Commission s'emploie à "diversifier" les financements, afin de renforcer l'indépendance du PIOB à l'égard de l'**IFAC**: outre les contributions promises pour 2013 par plusieurs institutions internationales, une campagne réalisée par l'entremise d'une *task-force* spécifique est en cours afin de recueillir les contributions de donateurs du monde entier.

2.4 La matière traitée par les organismes auxquels il est prévu d'octroyer d'importants financements est d'une haute technicité et difficile à apprécier en dehors du cercle restreint des spécialistes de ce domaine. Aussi la Commission n'a-t-elle pas procédé à des **consultations externes** et s'est bornée à évaluer l'adéquation des contributions à la lumière de sa propre expérience et de ses connaissances. Il est constaté dans l'**analyse d'impact** que le programme de financement a répondu aux attentes et a atteint les objectifs fixés.

### 3. Commentaires et propositions

3.1 Le CESE s'est déjà prononcé (?) sur le programme initial et s'est déclaré favorable aux propositions de la Commission, tout en émettant certaines réserves et en avançant des propositions qui seront le cas échéant réitérées dans le présent avis. Aujourd'hui comme alors, force est d'**admettre** la nécessité de financer l'activité d'organismes qui accomplissent des tâches extrêmement délicates et de la plus haute importance. Pour autant, il n'est pas possible d'émettre un **avis éclairé sur l'importance des financements**, compte tenu de la quantité de connaissances requises pour en apprécier le niveau, connaissances uniquement accessibles à un cercle restreint de spécialistes.

3.2 La crise financière était déjà à l'œuvre en 2009, à l'époque de la création du programme. Mais il était peut-être trop tôt alors pour pouvoir en analyser tous les tenants et aboutissants, y compris les aspects sous-jacents des causes ou plutôt des facteurs concomitants à l'origine des faits. Aujourd'hui que le temps a passé et à la lumière des événements intervenus depuis lors, il est possible d'aller plus loin dans la réflexion.

3.3 **L'information financière et les techniques comptables sont onéreuses.** Elles le deviennent plus encore lorsqu'elles sont le fruit du travail de spécialistes difficiles à trouver sur le marché et dont la formation universitaire n'est qu'une base de départ leur permettant d'acquérir, *sur le terrain*, des compétences de haut niveau. Outre cela, ces spécialistes doivent également présenter des qualités morales élevées, de façon à garantir la confidentialité des informations et la **neutralité** de leurs

<sup>(2)</sup> JO C 228 du 22.9.2009, p. 75; autres avis importants, en raison notamment de certains aspects techniques, JO C 191 du 29.6.2012, p. 61.

analyses. D'où il résulte que s'il est bien entendu utile de financer les organismes opérationnels, il est tout aussi indispensable de **former** des spécialistes convenablement rémunérés et bénéficiant d'incitations adéquates.

3.3.1 Lorsqu'il est question de "spécialistes", l'on pense habituellement à ceux qui sont à **l'origine** de l'élaboration des informations ou des normes. Mais leurs **destinataires**, ceux pour qui les informations sont un instrument de travail et dont les activités sont régies par les normes, doivent faire preuve d'un même "professionnalisme". L'on comprend dès lors que la disponibilité de **ressources humaines adéquates** constitue une **priorité**, non seulement pour les producteurs de l'information, mais aussi pour **ceux qui doivent l'utiliser**: autorités réglementaires et de surveillance, législateurs, entreprises, instituts de recherche.

3.4 Un aspect corollaire de la formation est celui de la **qualité des informations**: le paragraphe 3.1 ci-dessus a fait état de la difficulté de porter un jugement sur l'importance des financements proposés. Il serait encore plus difficile et aléatoire d'émettre un avis sur leur utilité, en termes de valeur ajoutée, pour les utilisateurs. L'on ne peut dès lors qu'**approuver**, sur la base de la seule confiance et de l'analyse de l'exposé des motifs, **la proposition** de la Commission quant au **montant** des contributions.

3.5 Dans son précédent avis <sup>(3)</sup> adopté en 2009, à l'occasion du lancement du programme, le CESE avait préconisé une vigilance particulière afin d'éviter des influences ou ingérences indues sur le **marché des valeurs mobilières** <sup>(4)</sup>, régi par les normes de l'IASCF et de l'EFRAG. La question avait été abordée par la Commission elle-même, qui avait appelé de ses vœux une contribution communautaire pour éviter "toute

influence indue de parties tierces ayant un intérêt dans le résultat". Cette question importante et délicate n'est plus abordée dans la nouvelle proposition de règlement. Le CESE demande à la Commission de confirmer qu'elle a pleinement confiance dans l'indépendance de ces organismes. Les mêmes observations valent pour le **PIOB** <sup>(5)</sup>.

3.6 S'agissant de l'EFRAG, il est à noter que la Commission cofinance cet organisme au nom des plus petits États membres (les plus grands États contribuent directement). La contribution de la Commission ne varierait sans doute pas de manière significative si tous les États membres versaient leur quote-part, fût-elle symbolique. Mais ce geste serait le signal d'une **implication responsable de l'ensemble des États membres de l'UE** dans des organismes d'importance commune, indépendamment de la dimension de chaque État.

3.7 Les normes IFRS établissent la comptabilité des entreprises au coût du marché (*marked to market*). Lors de la crise financière, il a été observé qu'elles pouvaient avoir un effet procyclique et court-termiste. Le CESE suggère une évaluation coûts/avantages de ces normes, par exemple dans le cadre du programme à l'examen.

3.8 En conclusion, le CESE souhaite encore une fois souligner **l'importance de la collecte et du traitement des données**, mais surtout la nécessité de **savoir les comprendre et les utiliser correctement**: s'il faut reconnaître le haut niveau de professionnalisme des "fournisseurs", beaucoup reste à faire en ce qui concerne la catégorie protéiforme des utilisateurs, d'où la nécessité d'actions de formation et de mise à jour de ressources humaines adaptées.

Bruxelles, le 20 mars 2013.

Le président  
du Comité économique et social européen  
Staffan NILSSON

<sup>(3)</sup> Voir note 2.

<sup>(4)</sup> Voir paragraphe 3.2.1.

<sup>(5)</sup> Voir paragraphe 3.4.