

124

NUMÉRO

VENDREDI 10 JANVIER 2003

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

« DES AUTORITÉS DE RÉGULATION FINANCIÈRES ET DE CONCURRENCE : POUR QUOI, COMMENT ? »

RAPPORTEUR :
JEAN-PIERRE MOUSSY
AU NOM
DE LA SECTION DES
FINANCES
PRÉSIDIÉE PAR
EDOUARD SALUSTRO

Dans un environnement de plus en plus ouvert et incertain s'exprime, partout dans le monde, une forte demande de régulation. La création des autorités administratives indépendantes dans le secteur financier et de la concurrence répond à une double justification :

- elle assure l'efficacité de l'intervention de l'Etat en termes de rapidité, d'adaptation à l'évolution des besoins des acteurs et des marchés et de continuité dans l'action par un nouveau mode d'exercice ;
- elle permet la participation de personnes émanant des grands corps de l'Etat (Cour de cassation, Cour des comptes, Conseil d'Etat) et de professionnels à la régulation d'un secteur ou d'un domaine d'activité.

ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE
DES
14 ET 15 JANVIER 2003

Qu'est ce que la régulation ?

Il existe de nombreuses définitions complémentaires du concept de régulation, mais pour le Conseil économique et social, la régulation est la gestion publique d'une activité ou d'un domaine donné visant à faire prévaloir l'intérêt général dans le respect de la pluralité, de la spécificité et de l'autonomie des acteurs. Les autorités administratives indépendantes doivent ainsi être composées de personnes indépendantes, qui administrent de manière collégiale, élaborent des règles, délivrent des agréments et peuvent disposer d'un pouvoir de sanction.

■ Publication 01 44 43 61 77

Service de la communication

■ Diffusion 01 44 43 63 30

Service des archives et de la distribution

■ Service de presse 01 44 43 61 25/21

Catherine Léger et Nelly Sauvage

■ www.ces.fr

- **La régulation se distingue de la réglementation**

Les autorités administratives indépendantes ne se substituent pas à l'administration classique qui, selon les principes hiérarchiques et les règles habituelles, exerce normalement ses prérogatives. Les lois sont votées par le Parlement, les décrets et arrêtés sont du ressort du gouvernement et des ministres. Cet ensemble, ainsi que les directives et règlements européens, constitue la réglementation.

La régulation, de son côté, s'attache, comme le montre cet avis, dans une activité donnée (banques, assurances, marchés financiers par exemple) ou dans un domaine (la concurrence), à l'aide de pouvoirs légaux spécifiques, à faciliter l'accès ou le retrait à certaines professions, l'élaboration de règles, voire à prendre des sanctions.

- **Les autorités administratives indépendantes sont des instances collégiales dont la légitimité fait parfois débat**

La légalité des autorités administratives indépendantes ne fait pas de doute : elles ont été créées par la loi. Par contre, la légitimité fait parfois débat du fait que les procédures et les décisions de ces autorités ne sont pas toujours suffisamment connues, explicitées et transparentes. Le Parlement, qui les a créées, n'est d'ailleurs pas toujours tenu informé de leur activité.

Par ailleurs, les autorités administratives indépendantes présentent la caractéristique commune d'être des instances collégiales. La collégialité est un élément fort de l'indépendance. Elle est en effet de nature à satisfaire une double exigence : équilibrer l'influence des différentes instances de désignation des membres du collège et assurer une délibération collective sur des sujets sensibles ou des questions complexes, ce

qui présente une garantie d'objectivité et de compétence.

Cette collégialité est un des facteurs qui contribuent à renforcer la légitimité de ces institutions.

- **Les domaines d'intervention des autorités administratives indépendantes**

Actuellement, les autorités administratives indépendantes interviennent dans **six grands domaines** :

- des missions de relais entre le pouvoir et le citoyen ;
- des missions d'évaluation ;
- des missions de communication ;
- des missions concernant les services publics en réseaux ;
- des missions de protection du consommateur ;
- des missions dans les domaines économiques et financiers.

Les compétences de la section des finances du Conseil économique et social ont conduit celle-ci à ne s'intéresser qu'à une partie de ces dernières.

Ces autorités se caractérisent par une certaine hétérogénéité et par une grande diversité, tant dans leurs domaines d'intervention que dans leurs missions, leurs pouvoirs et leurs statuts.

- **La nécessité d'une approche internationale et européenne**

Le besoin de régulation existe d'abord au plan national. A cette hétérogénéité et cette diversité, il faut ajouter, dans les domaines économiques et financiers, la nécessité d'une approche internationale et européenne.

Face à la mondialisation, la nécessité d'une coopération et d'une régulation internationale sur les plans économiques et financiers est posée, à commencer par un meilleur contrôle des flux d'argent sale et ce, encore plus, après les événements du 11 septembre 2001.

Mais cette coopération se pose également d'un point de vue pragmatique,

par exemple en ce qui concerne les normes comptables et les suites de l'affaire ENRON (en particulier les implications de la loi Sarbanes-Oxley pour les entreprises européennes cotées aux USA).

S'agissant de l'Europe, celle-ci représente à la fois une volonté d'établir une zone de paix, une zone d'intégration économique régionale marquée par la libre circulation des biens, des services, des capitaux, des personnes. Elle doit aussi prendre en compte la dimension sociale.

L'Europe est aussi productrice de droit (traités, directives). Dans le cadre de

cet avis, deux éléments essentiels doivent être rappelés : la création de la monnaie unique a fait disparaître les risques de change à l'intérieur de la zone et la mise en œuvre du « plan d'action des services financiers » va conduire à une intégration plus poussée des marchés financiers, à un rapprochement des acteurs et des pratiques ; l'Union européenne, malgré les différences de culture, de systèmes juridiques et de langue, se construit ainsi par étapes en faisant à chaque élargissement le pari de la convergence.

LES AUTORITÉS DE RÉGULATION FINANCIÈRES ET DE LA CONCURRENCE : COMMENT ?

Le Conseil économique et social a voulu aborder la question du « comment » en mettant l'accent sur un certain nombre de priorités concernant des points communs aux différentes autorités administratives indépendantes.

Ces priorités sont les suivantes :

- **Accroître la légitimité des autorités administratives indépendantes.**

Ceci conduit le Conseil économique et social à formuler plusieurs propositions :

- sur les missions de ces instances : un examen systématique « des trous de la régulation » devrait être fait afin de proposer les adaptations législatives ou réglementaires nécessaires. Une réflexion sur la cohérence d'ensemble des principes et de la mise en œuvre de la régulation devrait également être régulièrement menée. Enfin, il devrait être procédé à une évaluation périodique de chaque autorité administrative indépendante ;
- sur la composition et la représentativité des collèges des autorités administratives indépendantes, le Conseil économique et social considère que celles-ci ne reflètent pas la diversité de la réalité sociale. Il préconise qu'en plus des profils juridiques et professionnels soient également inclus, au sein des collèges,

des profils économiques transversaux et sociaux ;

- sur le contrôle et la transparence des décisions, le Conseil économique et social estime que ces autorités devraient être tenues de rendre compte annuellement au Parlement. Il suggère également que, sous l'égide des pouvoirs publics, soit établie une charte commune des règles de fonctionnement des autorités administratives indépendantes et que se tienne un forum annuel permettant l'échange de pratiques afin de faciliter leur décloisonnement.
- **Renforcer les moyens d'intervention des autorités administratives indépendantes.**
 - Le Conseil économique et social considère que la question de la personnalité morale doit être posée afin que les pouvoirs publics passent commande d'une étude à des juristes.
 - En outre, le Conseil économique et social estime qu'une clarification et un renforcement des ressources financières des autorités administratives indépendantes sont indispensables. Ces instances doivent également pouvoir disposer des ressources humaines et des compétences nécessaires.
 - En ce qui concerne la création d'une nouvelle autorité des marchés financiers,

Assemblée plénière

14 et 15 janvier 2003

Jean-Pierre MOUSSY

Né le 25 décembre 1942 à

Sancerre

Marié - deux enfants

- Membre du CES, au titre de la Confédération française démocratique du travail (CFDT)
 - Vice-Président de la section des finances, membre de la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture, suppléant à la délégation à l'Union européenne

Activités professionnelles

- Chargé de mission dans le service « économie et société » de la CFDT
 - Cadre dans le secteur bancaire

Mandats

- Membre suppléant de la Commission bancaire
 - Membre du Haut-Conseil du secteur financier public et semi-public
 - Membre du Conseil national du crédit et du titre
 - Membre du bureau de l'IRES (Institut de recherches économiques et sociales)

Publications

*articles parus dans les revues :

« *Regards sur l'actualité* » ;
 « *Économie financière* » ;
 « *Banque* » ;

*livres :

« *Les banques françaises : bilan et perspectives* » (1995) ; « *Banques en question* » (1981)

*rapports en collaboration :
 « *L'avenir du système bancaire en France dans le contexte de la monnaie unique* » (CES-1997)

« *Modernisation et gestion sociale des établissements de crédit (rapport de mission - CNCT 1989)*

« *Les instruments d'épargne* » (CNCT - 1986)

le Conseil économique et social considère que le projet de loi, actuellement en cours d'élaboration, devrait apporter une simplification et une meilleure lisibilité pour les opérateurs.

- **Améliorer le gouvernement des entreprises et les normes comptables.**

Le Conseil économique et social affirme son soutien à la prise en compte d'intérêts multiples dans le fonctionnement des conseils d'administration.

- S'agissant des normes comptables, le Conseil économique et social recommande que la Commission européenne remette à plat l'ensemble du processus, en liaison avec le Parlement européen, et que le niveau européen soit renforcé en s'appuyant sur l'organisme indépendant créé dans ce domaine en juin 2001.

- Enfin, le Conseil économique et social approuve le projet de loi en cours visant à créer un « Haut-Conseil du commissariat aux comptes ».

- **La construction européenne.**

Le Conseil économique et social a, à cet égard, privilégié deux aspects : l'adaptation de la politique européenne de la concurrence et le processus Lamfalussy et ses prolongements. En ce qui concerne le premier aspect, le Conseil économique et social considère notamment qu'il convient de redéfinir l'articulation entre politique de la concurrence et politique industrielle dans un contexte mondial, pour les mettre au service de la compétitivité européenne et éviter les opérations hostiles d'acquisition qui ne correspondent pas à un vrai projet industriel. S'agissant du prolongement du processus Lamfalussy, le Conseil économique et social formule deux propositions complémentaires :

- la création, dans les meilleurs délais, d'une « structure européenne de coordination prudentielle » qui aurait un triple rôle de recours, de coordination et de formation ;

- et la création au plan européen d'un collège commun des superviseurs.

- **Deux aspects de la mondialisation.**

- La lutte contre le blanchiment des capitaux :

Le Conseil économique et social considère la lutte contre le blanchiment des capitaux comme une grande cause nationale, européenne et mondiale. Le Conseil économique et social estime en outre qu'une initiative publique rassemblant les professions concernées permettrait de sensibiliser l'opinion ; dans un premier temps, la coopération internationale devrait être renforcée ;

- La contribution à la préparation de la présidence française du G7 - G8 en 2003 :

Le Conseil économique et social considère que cette occasion doit être saisie pour ouvrir préalablement un débat public sur les questions de régulation, qui devrait s'appuyer sur une analyse approfondie des causes des crises financières, dont l'une des manifestations est la forte volatilité des marchés de capitaux. Le Conseil économique et social propose que les trois assemblées, les autorités administratives indépendantes concernées et les experts soient sollicités et apportent, dans cette perspective, leur contribution.