



**RENFORCER LE PROCESSUS D'ADOPTION DES NORMES  
COMPTABLES INTERNATIONALES : UN ENJEU STRATEGIQUE  
POUR L'UNION EUROPEENNE**

**Juillet 2013**



# Rapport élaboré dans le cadre d'un comité présidé par Michel Pébereau

## COMPOSITION DU COMITE

Président : Michel Pébereau (BNP Paribas, Président d'honneur)

Membres :

- Jean-Louis Beffa (Saint Gobain, Président d'honneur)
- Etienne Boris (PwC, Directeur Général)
- Philippe Crouzet (Vallourec, Président du Directoire)
- Alain Damais, Agnès Lépinay (MEDEF)
- Gérard Gil, Dominique Graber (BNP Paribas)
- Bruno Lafont (Lafarge, Président et Directeur Général)
- Jean-François Lepetit (Administrateur, ancien Président du Conseil National de la Comptabilité)
- Patrice Marteau (ACTEO, Président)
- Gérard de la Martinière (Comité de la Charte, Président)
- Yves Perrier (Amundi, Administrateur et Directeur Général)
- Benoit Potier (Air Liquide, Président et Directeur Général)
- Christian Schricke (ANSA, Délégué Général)
- François Soulmagnon, Francis Desmarchelier (AFEP)
- Bernard Spitz (FFSA, Président)

Rapporteurs : Karine Merle (MEDEF), Diane Guénard et Olivier Scherer (PwC)



## **INTRODUCTION**

Longtemps considérée comme une simple question technique, une convention de langage utilisée par l'entreprise pour communiquer en interne comme à l'extérieur de l'entreprise et lui permettre de présenter son patrimoine et sa performance, la comptabilité est progressivement devenue un sujet de débat, au plus haut niveau de l'entreprise mais aussi pour d'autres parties prenantes telles que les investisseurs, les régulateurs...

Le rôle significatif que jouent les normes comptables sur la mesure de la performance et de l'actif net de l'entreprise, mais aussi le fait qu'elles participent des conditions de concurrence entre les entreprises d'un même secteur d'activité leur confèrent un réel caractère stratégique. Des normes comptables différentes peuvent modifier significativement non seulement la représentation de la performance et de la valeur économique de l'entreprise mais aussi leur réalité, en raison de l'influence qu'elles exercent sur le comportement des acteurs de l'entreprise. Elles sont également susceptibles d'affecter la stabilité des marchés financiers par la volatilité qu'elles peuvent induire, le sentiment de confiance ou de défiance que cette volatilité et ses conséquences inspirent aux acteurs de marché et les réactions qu'elles conditionnent. Les concepts sur lesquels les normes sont construites déterminent un niveau de volatilité ou de procyclicité de nature à affecter dans le temps le comportement des acteurs et le fonctionnement des marchés financiers.

Alors que les normes comptables utilisées au sein de l'Union Européenne (UE) constituaient une mosaïque de langages comptables nationaux, l'internationalisation des entreprises et l'intégration des marchés européens ont fait apparaître la nécessité de trouver un langage commun au début du XXIème siècle. L'UE a choisi de ne pas se doter d'un référentiel comptable propre par les mécanismes juridiques habituels en raison des difficultés d'y parvenir, tant la comptabilité est intriquée au système juridique - et souvent au système fiscal - de chaque Etat. Cela l'a conduite à l'adoption de normes internationales pour l'élaboration et la publication des comptes consolidés de toutes les sociétés cotées, les IFRS, dont le développement était déjà porté par la globalisation des marchés financiers. Ce faisant, l'Europe a largement transféré à l'IASB sa compétence en matière de normalisation comptable, la contrepartie attendue étant un saut qualitatif de l'information financière publiée par les entreprises concernées.

L'adoption des IFRS en 2005 a représenté un progrès réel pour les entreprises et pour tous les acteurs, en termes de comparabilité, de langage commun aux entités d'une même entreprise comme entre groupes internationaux et a accru la transparence par l'étendue et la solidité de l'information exigée des entreprises. A partir du second semestre 2007, la crise et le débat qu'elle a provoqué autour du recours excessif à la valeur de marché pour la comptabilisation des instruments financiers ont aiguisé la prise de conscience par les différents acteurs (organes de gouvernance des entreprises, investisseurs, régulateurs...), de l'impact potentiel des normes comptables sur la performance affichée par l'entreprise et sur l'économie dans son ensemble, au point que l'IASB a été contraint d'analyser le rôle des normes dans la crise en réunissant un comité de réflexion ad hoc sur le sujet.

Au-delà des effets d'une application inadaptée de la valeur de marché et d'autres concepts clés des IFRS, qui ont amplifié certains aspects de la crise, des critiques plus générales de ces normes émergent, tant au sein des entreprises européennes que d'un certain nombre d'investisseurs,

notamment de long terme, concernant en particulier les nouveaux projets de normes. Beaucoup d'entreprises estiment en effet que les normes IFRS ne leur permettent pas, à certains égards, de rendre compte correctement de la réalité économique de leurs activités et de leur performance et ne peuvent donc être utilisées pour piloter leurs opérations. Or il y a un grand danger à ce que le langage utilisé pour la communication externe diffère fortement de celui utilisé pour gérer l'entreprise : il peut en modifier le comportement et changer la nature de ses activités. A défaut, elle conduit les entreprises à communiquer sur des indicateurs corrigés, ce qui est finalement préjudiciable à la comparabilité, et pour le moins paradoxal.

En dépit de ces critiques formulées à l'égard des IFRS après le déclenchement de la crise financière, l'objectif de convergence vers un jeu de normes comptables unique de qualité élevée a été réaffirmé par le G20 en novembre 2008, alors que se dessinaient les grands chantiers qui devaient être engagés pour remédier aux failles de la régulation financière. Si des avancées réelles ont été enregistrées dans de nombreux domaines -adoption des nouvelles règles prudentielles Bâle III, réforme des marchés dérivés OTC, etc.-, la convergence comptable internationale a faiblement progressé, le G20 ayant à plusieurs reprises repoussé la date cible tout en réaffirmant l'objectif.

A ce jour, l'objectif de convergence comptable internationale demeure pertinent et maintenu par le G20 mais est envisagé à plus long terme. Compte tenu de la complexité de la matière comptable et de la préexistence de normes comptables nationales, la mise en œuvre effective d'une convergence comptable internationale prend nécessairement du temps, d'autant qu'il est très difficile d'exprimer dans un même jeu de normes comptables les performances d'entreprises et de tissus économiques très variés d'une juridiction à l'autre.

Du fait de ces difficultés et de l'incidence des normes comptables sur la compétitivité économique, de nombreuses juridictions ont choisi de préserver leur souveraineté dans la mise en œuvre des normes IFRS. Les Etats Unis ont pour leur part clairement indiqué, en 2012, que l'adoption des IFRS pour les sociétés cotées américaines n'interviendrait pas dans un horizon proche. Le Japon a également décidé de se donner du temps avant toute évolution.

A l'inverse, l'Union Européenne a fait le choix de renoncer à sa souveraineté en matière de réglementation comptable en confiant l'élaboration des normes à un organisme privé indépendant, l'IASB, et s'est dotée, dès 2002, d'un dispositif d'adoption des normes IFRS<sup>1</sup> qui ne lui permet que l'application ou le rejet d'une norme. Pour cela, elle a mis en place une gouvernance comptable dont l'organisation s'est révélée trop complexe et insuffisamment articulée pour lui permettre de jouer au sein de l'IASB le rôle que sa taille et son engagement dans les IFRS devraient lui conférer et qui aboutit à l'expression de multiples voix au nom de l'Europe, affaiblissant d'autant son influence.

Alors que le processus de convergence comptable international marque le pas, il apparaît indispensable d'évaluer ces choix à la lumière de la mise en pratique des IFRS pendant 8 ans et de la crise. Il est en effet essentiel d'adapter le dispositif européen de normalisation comptable à la nouvelle donne internationale et de permettre à l'Europe, en tant que premier utilisateur des IFRS, de renforcer son influence et sa contribution à l'élaboration de normes IFRS répondant à ses besoins.

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) 1606/2002

Cela ne remet cependant pas en cause l'objectif initial qui avait présidé à leur adoption par l'UE, les entreprises souhaitant au contraire accroître la qualité et la solidité de ce référentiel afin d'assurer sa pérennité.

## **RESUME DES PROPOSITIONS DU RAPPORT**

L'application des IFRS au sein de l'UE depuis 8 années a représenté un progrès en termes de comparabilité et d'exhaustivité des informations présentées par les entreprises dans leurs comptes et il n'est pas question de remettre en cause leur utilisation. Le référentiel présente toutefois des faiblesses, notamment du fait de certaines lacunes du cadre conceptuel. Celles-ci ont été aggravées par la crise, générant un mécontentement croissant des entreprises, d'autant qu'un certain nombre des besoins de l'économie européenne en matière de normes comptables n'ont pas été couverts par l'IASB. En particulier, toutes les leçons de la crise n'ont pas encore été tirées.

Parmi les raisons expliquant cette situation, les structures et la gouvernance du dispositif européen retenu pour l'adoption des normes IFRS par l'UE occupent une place importante: elles sont loin d'être suffisamment efficaces pour lui permettre d'obtenir des normes répondant à ses besoins alors qu'elle occupe une place majeure, par son poids économique et son engagement, dans l'application des IFRS.

Si l'objectif de convergence internationale des référentiels comptables demeure pertinent, il s'inscrit dans un calendrier nettement plus long depuis l'annonce américaine de différer sine die l'adoption des IFRS aux Etats-Unis, aucun calendrier précis n'ayant par ailleurs été annoncé par d'autres grandes économies telles que le Japon.

Qui plus est, alors que les autres zones économiques majeures (Etats-Unis, Chine, Japon, Inde...). gardent la main sur cet élément stratégique, l'UE a choisi de ne pas s'autoriser à modifier ou adapter les normes IFRS à son environnement économique, abandonnant ainsi pour partie sa souveraineté.

Face à ces constats, il apparaît urgent d'engager des actions énergiques afin de pérenniser l'utilisation et renforcer la qualité des IFRS, de profondément réorganiser le mécanisme d'adoption des normes IFRS par l'UE afin de mettre en adéquation l'influence de l'Europe avec son poids économique et de permettre à l'UE de reconquérir la part de légitime souveraineté que les autres pays n'ont pas abandonnée. Pour cela, les propositions s'articulent autour de trois piliers complémentaires :

- Réformer le cadre conceptuel des IFRS, pour que les normes produites répondent mieux aux besoins de l'économie européenne (action immédiate)
- Réformer la structure et la gouvernance du dispositif européen d'adoption des normes comptables (action immédiate, qui peut être entreprise dans le cadre des textes actuels).
- Réviser le règlement européen pour doter l'UE de la possibilité de modifier une norme si elle le juge nécessaire (processus législatif européen en codécision).

**Première proposition : Réformer le cadre conceptuel des IFRS dans le sens des besoins de l'économie**

*Le cadre conceptuel est essentiel dans un référentiel fondé sur des principes. Aujourd'hui, il présente des incohérences et ne répond pas bien aux besoins de l'économie européenne. Il convient donc de*



*corriger cela, en tirant les leçons de la crise, pour le bénéfice de l'ensemble des zones qui appliquent les IFRS.*

- Donner au cadre conceptuel une place prépondérante dans la hiérarchie du référentiel IFRS.
- Rouvrir une consultation sur l'ensemble du cadre conceptuel, l'UE ne pouvant se satisfaire de certains éléments aujourd'hui considérés comme définitivement adoptés par l'IASB.
- Se mobiliser pour obtenir certaines modifications majeures du cadre conceptuel, en particulier pour : élargir la définition des utilisateurs des normes pour y inclure les entreprises et les investisseurs de long terme ; mieux traduire la réalité économique en s'appuyant davantage sur le concept de modèle d'activité (business model) ; réintroduire les principes de prudence et de fiabilité pour préserver la stabilité financière en réduisant la volatilité ; redonner au compte de résultat son rôle essentiel de présentation de la performance de la période.

### **Deuxième proposition : Réformer la structure et la gouvernance du dispositif européen**

*Le dispositif actuel est insuffisamment articulé et affaiblit considérablement l'Europe. Les tentatives d'organisation fondées sur les seuls normalisateurs comptables nationaux (avant l'adoption des IFRS), sur un système bicéphale (système actuel) ou engageant une réforme a minima (tentative de réforme de la gouvernance de l'EFRAG en 2012) ont prouvé leur inefficience. Il convient donc aujourd'hui d'engager une réforme ambitieuse en réunissant au sein de l'EFRAG l'ensemble des acteurs concernés, publics et privés, et en élargissant son champ d'intervention, pour lui permettre de remplir pleinement son rôle de conseil à la Commission dans le cadre de l'adoption des normes.*

- Ouvrir l'EFRAG en constituant une assemblée générale intégrant les autorités publiques européennes (Commission, ESMA, BCE...), le secteur privé européen (actuels « propriétaires » de l'EFRAG) et les représentations nationales (normalisateurs nationaux), chargée d'élire un Conseil responsable de la consolidation et de l'expression des positions.
- Constituer, sous le contrôle de ce Conseil, deux pôles d'analyse des normes, l'un technique, l'autre en charge d'analyser l'incidence économique des normes, pour articuler efficacement ces deux dimensions.
- Fédérer et renforcer les efforts humains et financiers au plan européen, tant pour la recherche comptable que pour l'analyse des normes et les études de terrain, en définissant en concertation les modes de coopération entre l'organisme européen et les normalisateurs nationaux.
- Privilégier la compétence grâce à des comités de nomination et encourager l'identification de profils européens de haut niveau pour renforcer la présence d'Européens dans les organismes de normalisation internationaux.

### **Troisième proposition : Réviser le règlement européen et réaffirmer la souveraineté européenne**

*Le choix de l'UE de ne s'autoriser que l'adoption ou le refus des normes IFRS est inutilement réducteur. Sans mettre en cause son engagement envers les IFRS, elle peut légitimement se doter du pouvoir juridique de modifier ou remplacer une norme qu'elle jugerait inadaptée aux besoins de son économie. C'est ce qu'ont choisi la plupart des juridictions, soit en conservant leurs propres normes soit en se réservant une possibilité de modifier les IFRS. Dans ce dernier cas, il importe que les accords de reconnaissance mutuelle conclus par l'Union européenne avec des pays tiers permettent aux*

*entreprises européennes d'utiliser les normes que celle-ci a adoptées, sans réconciliation avec d'autres normes et sans avoir à établir un deuxième jeu d'états financiers.*

- Intégrer, dans le règlement européen, la possibilité de modifier ou de remplacer une norme IFRS. De plus, la révision du règlement permettrait de donner une plus grande légitimité à la réforme des instances et de la gouvernance du dispositif européen.
- Renforcer, au plan européen, les critères d'adoption des IFRS en intégrant dans le règlement le critère de stabilité financière et de préservation de l'économie européenne.
- Négocier, au plan international, les accords de reconnaissance mutuelle des normes comptables sur la base des normes appliquées par l'UE et non des IFRS telles qu'approuvées par l'IASB.

## **LE CONTEXTE**

### **A. Une réponse insuffisante aux besoins européens en matière de normes comptables**

Après 8 années d'utilisation des IFRS par l'ensemble des sociétés cotées européennes, le bilan tiré de cette mise en application à grande échelle, assez unique au sein des pays appliquant les IFRS par l'importance économique des sociétés concernées, est mitigé.

L'adoption d'un jeu de normes internationales, dans un contexte global de convergence en ce domaine, a présenté un intérêt réel pour l'ensemble de la communauté économique, en favorisant l'intégration des marchés. Pour les entreprises, cela a permis de se doter d'un langage commun et d'essayer de rapprocher des méthodes qui ont des incidences importantes au plan concurrentiel (comptabilisation des acquisitions, dépréciations...). Enfin, le référentiel IFRS a renforcé la robustesse de l'information financière grâce à l'étendue du champ de problématiques couvert par les normes et à la profondeur de l'information qu'elles requièrent.

Cependant, au fil des années, les défauts que portait en germe le cadre conceptuel, dont les effets sont particulièrement problématiques dans les projets de normes récents, ont été aggravés par le mouvement de convergence avec les normes américaines. Qui plus est, l'IASB n'a pas apporté de réponse adéquate à un certain nombre des besoins exprimés par l'Europe, en grande partie du fait de la priorité excessive accordée à l'objectif de convergence. Cette convergence s'est construite sur un socle de principes qui ne sont pas neutres et partant, favorisent certains types de comportements et de business models, très inspirés des pratiques américaines, dans lesquels les entreprises européennes ne se reconnaissent pas. Enfin, la crise financière a mis en lumière certaines limites du référentiel, conduisant à des dysfonctionnements graves qui n'ont pas trouvé de réponses suffisamment rapides et efficaces.

#### **1 Des insuffisances qui résultent largement du cadre conceptuel**

##### **1.1 Une approche privilégiant certains utilisateurs externes au détriment des entreprises et des investisseurs de long terme**

Dans les normes IFRS, les entreprises sont des préparatrices des états financiers et non des utilisatrices et l'angle d'analyse d'une certaine catégorie d'investisseurs (analystes, investisseurs court terme) est privilégié. Ce prisme d'analyse participe de sa démarche universaliste au détriment de toute prise en compte des particularités des secteurs, des organisations d'entreprises et des spécificités des différents environnements économiques.

##### **1.2 Des normes peu propices à l'investissement de long-terme**

Les IFRS mettent en place, pour l'ensemble des entreprises, une logique défavorable à une analyse sur le long terme de la performance : en accordant une place prépondérante au bilan, valorisé en partie à la valeur de marché ou à la valeur courante des actifs et passifs, les IFRS placent le lecteur de comptes dans une perspective de cession de l'entreprise plutôt que dans l'analyse de sa

performance. Ceci est extrêmement pénalisant pour les entreprises dont le modèle économique doit s'apprécier sur une longue période : les IFRS ne permettent ni à l'entreprise de se reconnaître dans une mesure qui ne rend pas compte de sa stratégie (cf. point suivant), ni à l'investisseur de long terme de disposer des informations adéquates sur la performance passée et future, indispensables pour asseoir sa décision d'investissement.

### **1.3 Des projets de normes qui ne permettent pas une représentation adéquate de la réalité économique de l'entreprise**

La comptabilité doit expliquer et traduire au mieux l'activité économique et la performance des groupes or les IFRS nient les différences de modèles économiques et font entrer dans un même moule des réalités économiques différentes. Ainsi, le projet en cours sur les contrats de location conduirait à analyser tous les contrats selon un modèle unique et ne permettrait pas de traduire, comme le faisait l'ancienne norme, les différences de stratégies suivies par les groupes. De même, la nouvelle norme sur les joint-ventures ne permettra plus aux entreprises de constater une grande partie de leur chiffre d'affaires réalisé dans des zones géographiques où les joint-ventures sont les outils privilégiés de croissance, en Chine, par exemple. On assiste de ce fait à une fracture entre les comptes préparés selon les IFRS pour les besoins légaux et les comptes internes utilisés par le management et les dirigeants, y compris dans certains échanges avec les analystes et les investisseurs.<sup>2</sup>

L'IASB a d'ailleurs reconnu en partie le bien-fondé de cette critique et ses travaux notamment sur la comptabilité de couverture reconnaissent une place plus importante au business model. Au plan bancaire et assurantiel, si l'IASB a su reconnaître l'existence de différentes stratégies, on peut regretter qu'il ne soit pas allé assez loin dans sa démarche. Les IFRS peuvent de ce fait se révéler encore insuffisamment adaptées au modèle économique des banques et des entreprises d'assurances (cf. ci-dessous).

### **1.4 La suppression des critères de prudence et de fiabilité au profit de la fidélité et de la neutralité conduit à la préconisation de valorisations contestables**

Ces modifications du cadre conceptuel ont justifié un recours toujours plus grand au jugement, à l'utilisation de données non observables, à des valeurs de marché ou des valeurs courantes et à des moyennes pondérées de scénarii dans des cas inadaptés.<sup>3</sup> Cette tendance inquiète les entreprises qui

---

<sup>2</sup> Par exemple, le projet Reconnaissance du revenu ne permettrait plus aux entreprises du secteur des télécommunications de communiquer sur leur activité et leur performance telles qu'elles sont mesurées et suivies en interne.

<sup>3</sup> La valeur de marché apparaît comme la première des méthodes sur lesquelles reposent les valorisations des instruments financiers comptabilisés. Si le coût historique subsiste encore, le champ d'application de la valeur de marché est très étendu, de manière prescriptive ou facultative. Elle couvre logiquement les activités de négoce, mais également les actifs biologiques quel que soit le modèle d'activité, l'immobilier de placement sur option, les méthodes de consolidation par le biais de la comptabilité d'acquisition et de la réévaluation des participations historiques lors d'acquisitions successives ou des actifs conservés en cas de perte de contrôle. Elle couvre également des cas critiquables où une juste valeur, dite de niveau 3, reposant sur des données non

voient leurs états financiers de plus en plus volatils et sujets à des hypothèses non observables et hautement variables ; la détermination de valeurs instantanées de marché ou de modèle lorsque le marché n'existe pas ou pour des instruments illiquides crée une déconnexion avec la réalité, source de grande complexité et de risque pour la fiabilité des données.

La place accordée au principe de neutralité justifie pour l'IASB de privilégier des données externes à l'entreprise alors même qu'elles ne portent pas sur des aspects observables plutôt que d'autoriser le management à s'appuyer sur ses propres estimations et sur son jugement. Paradoxalement, l'IASB requiert dans d'autres cas un appel excessif au jugement alors que le management ne dispose pas des éléments d'appréciation nécessaires. Ainsi, des projets récemment développés<sup>4</sup> ont requis, du moins dans leur version initiale, la valorisation de nombreuses options et l'utilisation d'hypothèses et scénarios multiples. Dans un contexte de normes reposant sur des principes, le recours au jugement n'est pas critiquable en soi et doit même être encouragé mais ne doit pas conduire à faire des hypothèses non fiables sur des données non-observables.

Au plan bancaire en particulier, l'utilisation de la valeur de marché est critiquée : la nouvelle norme IFRS 9 relative aux instruments financiers (non encore adoptée par l'UE) prévoit que la comptabilisation d'instruments financiers au coût amorti n'est possible que si ces instruments répondent à certains critères, qui peuvent être très restrictifs. Les banques risquent alors de devoir comptabiliser une partie de leurs bilans, actuellement au coût amorti, en juste valeur. Ceci introduirait, dans leurs comptes de résultat ou dans leurs capitaux propres, une volatilité qui est, dans certains cas, dépourvue de fondement économique.

## **2 La non prise en compte des besoins de l'économie européenne, largement sacrifiés sur l'autel de la convergence**

### **2.1 Des refontes majeures - mais non sollicitées - de textes existants**

L'IASB a engagé ces dernières années des refontes de normes, qui ont le plus souvent été justifiées par les travaux de convergence avec les US GAAP, convergence dont les modalités restent floues et dont l'horizon d'accomplissement s'éloigne (cf. §B). Le chantier relatif à la reconnaissance du revenu est représentatif d'une refonte majeure, non sollicitée, mais qui trouve sa justification dans une demande américaine. Tous ces travaux ont mobilisé beaucoup de ressources humaines et d'énergie au sein des entreprises, pour un résultat qui est loin d'être optimal alors que d'autres sujets étaient beaucoup plus prioritaires (cf. exemples infra).

---

observables est malgré tout jugée préférable à un coût historique, par exemple pour le cas de titres de capitaux non cotés.

<sup>4</sup> Locations, Revenus, Projet de révision d'IAS 37

## 2.2 Des textes manquants ou très insuffisants

### - Un « carve out » toujours non résolu

L'adoption initiale des IFRS par l'Union Européenne s'est accompagnée d'un aménagement à la norme IAS 39, dit « carve-out », destiné à permettre la macro-couverture de portefeuilles notamment constitués de dépôts à vue, pratique de gestion courante dans le secteur bancaire qui n'est pas permise par la norme telle que publiée par l'IASB. En 2013, même si l'IASB a initié un projet portant sur la macro-couverture, ce point n'est toujours pas résolu.

### - Un vide normatif pour les assurances

Pour le secteur de l'assurance, la norme actuellement applicable, IFRS 4 Phase I, est une norme transitoire, adoptée faute d'avoir achevé les travaux sur les contrats d'assurance lors de la transition en 2005. Elle maintient dans une large mesure l'usage des pratiques comptables antérieures pour l'évaluation des passifs d'assurance (avec des approches très variables selon la nature des engagements et les référentiels comptables ou réglementaires, allant du coût historique à la valeur actuelle des flux de trésorerie), alors qu'à l'actif, les placements sont généralement évalués, selon les IFRS, à leur valeur de marché. Dans ses nouveaux projets de normes actuellement en discussion, l'IASB a bien identifié cette dissymétrie entre l'évaluation des actifs et des passifs ainsi que l'insuffisante prise en compte de l'horizon de détention des actifs et des passifs mais les entreprises ne sont toujours pas convaincues, à ce stade des discussions, que le modèle adopté saura répondre à ces difficultés.

## 2.3 Une complexité excessive

### - Un référentiel qui aboutit parfois à des résultats non conformes à la réalité économique

Le résultat comptable peut ainsi être déconnecté de la réalité tangible des cash-flows.<sup>5</sup> Ces effets contre-intuitifs sont souvent le fruit d'une approche trop idéologique et trop éloignée du business model.

### - Des normes excessivement complexes, pouvant constituer un frein à la cotation

Les IFRS, comme tout référentiel comptable avancé, sont complexes à appréhender et à mettre en œuvre, notamment pour les petites structures. L'application du jeu complet des IFRS peut constituer un frein à la cotation. L'IASB reconnaît cette complexité et a édité les IFRS pour les PME, censés être plus simples et mieux adaptés aux petites sociétés. Or, ce référentiel, encore complexe, n'est pas

---

<sup>5</sup> La comptabilisation des variations de participation illustre bien le sujet : une cession partielle sans perte de contrôle n'entraîne pas la comptabilisation de plus ou moins-values de cession en résultat, alors que le cédant a reçu de la trésorerie ; une acquisition par étapes entraîne, à l'inverse, la reconnaissance en résultat d'un produit de réévaluation alors qu'on décaisse de la trésorerie. On peut également citer les exemples du risque de crédit propre et la problématique des puts sur intérêts minoritaires : dans ces cas, l'application des IFRS peut conduire une entreprise à constater une dégradation (amélioration) de son actif net alors même que sa situation économique s'améliore (se dégrade).

jugé pertinent par les PME, qui n'y sont vues que comme des sociétés cotées en devenir.<sup>6</sup> Enfin, la problématique spécifique des annexes est aujourd'hui bien identifiée par l'IASB mais n'a pas été encore résolue : trop lourdes, elles doivent être revues en profondeur dans le contexte de la revue du cadre conceptuel des notes annexes.

- **Un manque de stabilité des normes préjudiciable à tous les acteurs**

Les IFRS constituent un référentiel en perpétuel changement, comme en attestent les importants chantiers en cours (reconnaissance du revenu, contrats de location, instruments financiers, cadre conceptuel...). L'accompagnement de tous ces changements s'avère coûteux et complexe, pour tous les acteurs et en particulier pour les petites sociétés cotées. Ces bouleversements nuisent également à la mise en place du climat de confiance auprès des marchés qui était recherché lors du passage aux IFRS.

### **3 Face à la crise financière, des réponses beaucoup trop tardives et incomplètes aux demandes des autorités européennes**

La succession de crises engagées avec celle des « subprimes » aux Etats-Unis à partir du deuxième semestre 2007 a mis en lumière le rôle des normes comptables dans celles-ci, normes internationales, notamment en Europe, ou locales aux Etats-Unis, et les conséquences de l'usage de certaines méthodes comptables de valorisation sur la base de prix de marché.

Il ne saurait être question de prétendre que les crises aient eu pour origine les normes comptables, mais nombreux sont ceux qui considèrent que la comptabilité peut avoir un rôle procyclique selon le référentiel de valorisation choisi en favorisant et en accompagnant la formation de bulles financières jusqu'à ce qu'elles éclatent et en précipitant la propagation des crises dès lors que la confiance est atteinte.<sup>7</sup>

En tout état de cause, l'ampleur et la soudaineté d'une crise que les marchés n'avaient pas anticipée ont conduit les autorités internationales, régionales ou nationales à prendre ou recommander un certain nombre de mesures pour clarifier ou limiter l'usage de l'évaluation à la juste valeur.

La réaction a été plus adaptée aux Etats Unis qu'en Europe, la rapidité de mise en œuvre des actions correctrices par le FASB contrastant avec la lenteur de l'IASB à adapter ses règles sous la pression des instances politiques. Ainsi, en octobre 2008, le plan Paulson accorde à la SEC le pouvoir de suspendre l'application de la juste valeur pour des « raisons d'intérêt général » et de protection des investisseurs. Le FASB autorise en avril 2009 les intermédiaires financiers à comptabiliser certains actifs financiers non à leur valeur de marché, qui a disparu ou a cessé d'être pertinente, mais à une valeur estimée à l'aide de modèles d'évaluation financière pour corriger les excès des marchés et

---

<sup>6</sup> Le référentiel IFRS pour PME n'est pas applicable aux petites sociétés cotées et n'a pas été adopté en France ; de plus, les petites sociétés cotées ne le voient pas comme une potentielle solution à leurs difficultés car elles craignent que leur utilisation ne soit perçue négativement par les investisseurs, générant un effet défavorable de compartiment au sein de la cote.

<sup>7</sup> Cf. annexe 2

privilégier ainsi la valeur intrinsèque. De son côté, l'IASB se refuse à suivre la même démarche, mais se voit contrainte par les autorités européennes de permettre le reclassement selon une comptabilité au coût historique des instruments financiers de négoce cotés sur des marchés n'en donnant plus la juste valeur.

Malgré ces mesures, les leçons de la crise n'ont pas été totalement tirées. L'appel du G20 à réformer le dispositif de provisionnement des créances dans une approche commune des normalisateurs est toujours en cours de développement par l'IASB à ce jour et l'hypothèse d'une solution convergente s'éloigne. En outre, la publication en mai 2011 de la norme IFRS 13<sup>8</sup> sur la détermination de la juste valeur a confirmé l'utilisation de paramètres de marché relatifs au risque de crédit pour ajuster la valeur de modèle d'instruments financiers dérivés, qu'ils soient représentatifs d'un actif ou d'un passif, et risque d'alimenter la procyclicité au moment-même où la crise accroît fortement le risque de crédit. Enfin, pour le risque de crédit propre sur les dettes émises, si l'IASB a proposé une solution partielle, son choix de ne pas l'intégrer directement en modification du référentiel actuellement applicable en Europe (en modifiant directement IAS 39) a inutilement retardé ses effets pour les sociétés européennes.

## B. Une nouvelle donne : Après une phase d'élargissement de l'application des IFRS dans le monde, la décision américaine représente un coup de frein dans leur expansion

Longtemps, la perspective de l'adoption des IFRS par les Etats Unis a justifié de placer au premier plan l'objectif de convergence entre les IFRS et les US GAAP, ce qui a conditionné toutes les décisions et orienté tous les projets.

Il a été mis un terme à cette phase en raison de la non-décision d'adoption des IFRS par les Etats Unis. Le FASB et l'IASB ont en effet publiquement annoncé la fin de l'objectif conjointement fixé en la matière, qui avait déjà été annoncé par l'abandon de la convergence sur le texte « provisionnement ». Le changement de donne est majeur et se caractérise par divers éléments :

- **Les Etats-Unis n'adopteront pas les IFRS avant 5 ou 10 ans, s'ils les adoptent un jour**

En effet, malgré une adhésion historique de la SEC au principe du développement d'un jeu de normes comptables pouvant servir de référence pour les comptes des entreprises cotées sur plusieurs marchés, celle-ci a nettement reculé face aux nombreux inconvénients cités dans son rapport final de juillet 2012<sup>9</sup>. La SEC souligne en particulier un élément de poids en matière de souveraineté : la

---

<sup>8</sup> Entrée en application au 1/1/2013

<sup>9</sup> Inconvénients notamment cités : de nombreuses différences existent toujours entre les IFRS et les US GAAP ; les IFRS ne sont pas suffisamment développées pour certains types d'industries ; la fonction d'interprétation dévolue à l'IFRIC n'a permis de traiter qu'un nombre limité de sujets, avec une diligence limitée ; l'IASB n'intègre pas suffisamment dans sa réflexion l'expertise des normalisateurs nationaux ; il existe une pratique non homogène des IFRS dans le monde ; il serait nécessaire d'améliorer la formation des investisseurs aux IFRS.



nécessité de prendre en considération et protéger les marchés de capitaux américains. Or, seul le FASB via un mécanisme *d'endorsement* est en mesure de préserver les intérêts américains. Il est donc indispensable de le maintenir actif en la matière. Il est notable que les arguments relevés par la SEC sont ceux que tous les pays qui réfléchissent à l'adoption peuvent mettre en avant pour ne pas adopter les IFRS, y compris l'Europe. Mais la décision repose sur un équilibre entre les avantages qu'un pays en retire et les inconvénients que l'adoption fait peser. A ce stade, les américains semblent penser que les avantages ne contrebalancent pas les inconvénients. En réponse à ce rapport, la Fondation de l'IASB<sup>10</sup> a exprimé sa déception en octobre dernier, compte tenu des efforts de convergence menés jusqu'alors et de l'implication de la SEC.<sup>11</sup> L'IASB a souligné par ailleurs le risque qu'en l'absence de décision américaine d'adoption des IFRS, une décennie de convergence ne soit suivie d'une nouvelle période de divergence.

- **En pratique, les entreprises américaines semblent se désintéresser des IFRS.**

Parmi les plus importantes sociétés américaines, certaines restent silencieuses tandis que d'autres se sont clairement exprimées contre les IFRS, voire s'en sont détournées l'an dernier. L'opinion selon laquelle les US GAAP seraient plus adaptées pour les entreprises américaines est largement répandue. Par conséquent, elles s'interrogent sur la pertinence de l'adoption du référentiel mondial si celui-ci ne leur offre pas d'avantages en matière de réduction du coût du capital notamment.

- **Le financement de l'IASB par les Etats Unis a été divisé par deux, ce qui le rend faible au regard de la contribution européenne et de leur présence dans les instances**

Il pourrait encore baisser compte tenu de cette décision d'abandon de la convergence à court-terme. Sur les 69 pays qui contribuent au financement de l'IASB aujourd'hui, 27 sont membres de l'Union Européenne. Au total, l'Union Européenne verse 7,7 millions de livres contre 1,7 millions de livres en 2011 pour les Etats Unis. Cette contribution américaine, qui équivaut à 8,4 % des revenus externes de la Fondation<sup>12</sup>, est faible comparée à la proportion de sièges occupés par les représentants américains au sein de la Fondation (20/25%). Alors que les Etats Unis étaient déjà surreprésentés dans les instances au regard de leur contribution, cette évolution de leur position sur l'adoption des IFRS rend ce déséquilibre inacceptable.

A cet égard, il serait souhaitable que des critères objectifs de contribution minimale soient définis (par exemple sur un agrégat de type PIB).

---

<sup>10</sup> IFRS Foundation : ci-après, la Fondation IFRS

<sup>11</sup> Les deux documents cités sont des positions des « staffs » SEC et Fondation IFRS, non endossés officiellement

<sup>12</sup> Revenus hors publications en 2011 : 20,5 millions de livre, la contribution UE représente 37,6%

C. Le constat : le dispositif européen d'adoption des IFRS - singulier par rapport au reste du monde - n'a pas permis une prise en compte satisfaisante des préoccupations européennes par l'IASB

## 1 Présentation du dispositif existant

### 1.1 Une structure qui s'appuie sur deux instances

Le mécanisme d'adoption des normes comptables internationales pour application dans l'UE s'appuie essentiellement sur deux organismes, l'ARC et l'EFRAG :

**L'EFRAG** (European Financial Reporting Advisory Group), constitué sur le modèle de l'IASB, est un organisme à vocation technique de droit privé, créé en 2001 par les organisations représentant au niveau européen les préparateurs, les utilisateurs et les membres de la profession comptable et exclusivement financé à l'origine par le secteur privé. L'EFRAG a ensuite signé avec la Commission européenne un *working arrangement*, élargissant son champ d'action et intégrant un financement de la Commission. Celle-ci abonde à hauteur des contributions des autres parties prenantes. En pratique l'EFRAG dispose maintenant globalement de trois sources de financement : la contribution des organisations membres, celle des mécanismes de financement nationaux et celle de la Commission Européenne.

L'EFRAG s'organise de la façon suivante :

**L'Assemblée générale**, composée des représentants des parties constituantes de l'EFRAG, veille, avec l'assistance d'un comité de nomination, à la constitution du conseil de surveillance.

Le **Conseil de surveillance** assure la supervision de la gouvernance : il sélectionne les membres et supervise les travaux du TEG et du PRC, s'assure de la coopération entre l'EFRAG et les normalisateurs nationaux et veille au financement de l'EFRAG.

Le **Technical Expert Group (TEG)**, composé d'experts indépendants, est chargé d'émettre les avis sur les projets de normes, en toute indépendance.

Le **Planning and Resources Committee (PRC)**, qui intègre notamment les normalisateurs comptables nationaux, est en charge des travaux proactifs, contribution en amont aux réflexions de l'IASB.

Le **Forum des normalisateurs nationaux (CFSS)** est également un lieu d'expression des normalisateurs comptables nationaux ; il est à noter que quatre d'entre eux assistent également aux réunions du TEG avec voix consultative.

En pratique, le pouvoir de décision revient essentiellement au TEG.

**L'ARC** (l'Accounting Regulatory Committee, Comité de Réglementation Comptable), est un organisme à vocation politique, chargé d'assister la Commission Européenne en lui donnant un avis sur l'adoption des normes prenant en compte, en principe, l'intérêt général des Etats-membres. Il est composé de membres des autorités publiques des Etats Membres, certains d'entre eux n'étant pas des spécialistes de la normalisation comptable tandis que certains Etats Membres sont représentés par leur normalisateur. L'ARC se réunit sur convocation de la Commission et se prononce après avis

de l'EFRAG. La Commission décide ensuite d'approuver ou non les normes mais a, en pratique, toujours suivi l'avis de l'ARC.

## **1.2 Le mécanisme d'adoption des normes comptables**

Le règlement 1606/2002 prévoit que pour être applicables en Europe, les normes comptables internationales doivent être préalablement adoptées par la Commission Européenne, après avoir sollicité l'avis de l'ARC et les avoir soumises à la procédure prévue par le règlement qui permet au Parlement Européen et au Conseil de s'y opposer (ce qui ne s'est jamais produit jusqu'à présent). Les normes comptables internationales ne peuvent être adoptées que si :

- elles ne sont pas contraires au principe d'image fidèle ;
- elles répondent à l'intérêt public européen ;
- elles satisfont aux critères d'intelligibilité, de pertinence, de fiabilité et de comparabilité exigés de l'information financière nécessaire à la prise de décisions économiques et à l'évaluation de la gestion des dirigeants de la société.

Elles peuvent être refusées mais il n'y a pas de mécanisme permettant de modifier une norme ou de lui substituer une autre norme si elle était jugée inadéquate.

## **2 Faiblesses du dispositif européen**

Les faiblesses du dispositif européen tiennent tout à la fois à son organisation structurelle et à sa gouvernance, à l'insuffisante prise en compte des critères d'adoption par les différents acteurs européens ainsi qu'à la représentativité de l'UE et aux relations qu'elle entretient avec l'IASB dans le cadre réglementaire actuel.

### **2.1 Les faiblesses intrinsèques au dispositif européen**

#### **- Un dispositif peu lisible, sans articulation entre les aspects politiques et techniques**

En matière de gouvernance, le dispositif européen est peu lisible. Les dimensions techniques et stratégiques de la position européenne sont mal articulées : l'EFRAG est très crédible au plan technique mais sa mission s'arrêtant à cette évaluation technique, le relais avec l'échelon politique ne fonctionne pas. De plus, l'ARC, dont les compétences techniques sont jugées limitées, est cantonné par le processus prévu par le règlement à une intervention tardive, une fois la norme publiée et l'avis de l'EFRAG formulé, ce qui le prive de la possibilité de peser en amont pour obtenir des modifications de la norme.

#### **- De multiples acteurs sans une voix forte pour l'Europe**

Dans l'expression des positions européennes, on constate l'existence d'une multiplicité d'acteurs aux voix discordantes (EFRAG, ARC, ESMA, EBA, EIOPA, quatre grands normalisateurs nationaux, autres normalisateurs nationaux, etc.). En l'absence de lieu permettant une véritable synthèse de ces différentes voix, il en résulte une difficulté réelle à concilier une expression de points de vue divers,

et partant, à dégager une seule voix européenne prenant en compte l'intérêt public européen et ayant une force comparable à celle du FASB, sous tutelle de la SEC et du Congrès.

- **Les critères de l'intérêt public européen et de préservation et de promotion de l'économie européenne sont insuffisamment pris en compte dans l'expression de la voix de l'UE**

Les critères d'adoption d'une norme sont insuffisamment développés, ne permettant pas l'élaboration d'une position complète au plan européen, intégrant efficacement une dimension d'analyse technique, une revue critique de l'amélioration apportée et un objectif de défense de l'intérêt public et économique de la zone.

## **2.2 Une insuffisance de moyens**

En matière structurelle, les différentes instances européennes n'ont aucun des moyens, tant financiers qu'humains, existants aux Etats-Unis. Il en résulte une recherche faible et erratique qui ne saurait se comparer aux efforts de recherche mis en œuvre par le FASB. Plusieurs raisons peuvent en être la cause, la première d'entre elles étant avant tout culturelle, les pays anglo-saxons disposant d'une tradition comptable forte. A titre d'exemple, les candidatures aux postes de membres des équipes (*staffs*) des différentes instances comptables (EFRAG, ESMA, etc) ne sont pas légion dans les rangs de l'Europe continentale, à l'inverse des pays anglo-saxons. Ceci est encore plus flagrant en ce qui concerne les postes décisionnaires. Dans les différentes instances de l'IASB par exemple, la représentation de l'Europe continentale est encore insuffisante, y compris au sein des équipes techniques alors que celles-ci jouent un rôle important dans le développement des projets. De plus, les efforts de recherche des Etats membres sont insuffisamment articulés au plan européen. Cette capacité de recherche réduite a un impact sur la crédibilité de l'Europe dans le dialogue avec l'IASB, qui ne produit pas les développements qu'elle réclame (cf. infra).

## **2.3 L'UE n'occupe pas, dans les instances de la Fondation IFRS, une place en rapport avec le poids économique qu'elle représente au sein des utilisateurs des IFRS**

Au sein de l'IASB, la proportion de représentants de l'UE n'est pas en rapport avec son utilisation des IFRS par rapport aux autres pays qui les ont adoptés. En effet, elle est représentée au même titre que d'autres pays qui n'ont pas adopté les IFRS, ou qui peuvent modifier les normes. Son poids économique et la force de son engagement dans les IFRS devraient lui permettre d'occuper une place plus centrale dans les instances.

L'Union Européenne devrait obtenir une meilleure prise en considération du critère de l'application des normes IFRS dans la composition des différentes instances de la Fondation IFRS, celles-ci devant être composées en accordant une place prépondérante à des représentants de zones économiques qui appliquent les IFRS. Les travaux sur la gouvernance de la Fondation IFRS accordent une place centrale aux critères communément admis de transparence et d'indépendance mais négligent les principes d'*accountability* des membres des différentes instances et d'acceptabilité des normes par le public, deux critères qui sont très liés à l'application effective des normes par la zone économique dont est issu le représentant. L'Union européenne doit promouvoir plus efficacement ces vues pour que les IFRS développées répondent davantage aux besoins de ceux qui les appliquent.

### 3 Le reste du monde : les mécanismes d'adoption ou d'intégration préservent très majoritairement la souveraineté des Etats.

En raison de la marge de manœuvre limitée que s'est réservée l'UE dans le règlement européen en ne pouvant qu'adopter ou refuser une norme mais non la modifier, l'Union Européenne est dans une situation singulière comparée aux autres pays. En effet, si dans le reste du monde, l'IASB met en avant la diffusion des IFRS dans nombre de pays, il convient de nuancer le tableau :

- **une grande majorité de pays représentant un poids important dans l'économie mondiale n'ont pas adopté les IFRS**

Parmi les pays contribuant le plus à l'économie mondiale en dehors de l'Europe, les pays les plus importants n'ont pas adopté les IFRS. Comme cela a été évoqué précédemment c'est le cas des Etats-Unis, mais également de la Chine, de l'Inde et du Japon. A noter que même si les Etats-Unis et le Japon ne sont pas passés aux IFRS, ils permettent aux entités étrangères cotées pour les Etats-Unis et à toutes les sociétés cotées actives à l'international pour le Japon de présenter leurs états financiers selon ces normes. Au Japon toutefois les normes ne peuvent être appliquées qu'à la suite d'un processus de « désignation » par la Financial Services Agency. Ceci constitue une différence avec les Etats-Unis où les entités étrangères cotées ont la possibilité d'appliquer directement les IFRS telles que publiées par l'IASB au lieu des US GAAP. Enfin, la Chine n'a pas l'intention d'adopter les IFRS mais affiche, depuis 2006, un objectif de convergence entre ces normes et les normes locales (Chinese Accounting Standards). Ainsi, les principes les plus importants de certaines IFRS sont réécrits et intégrés dans les CAS (ou doivent l'être). Cependant, des différences persistent actuellement entre les CAS et les IFRS, notamment en ce qui concerne l'utilisation et la mesure de la juste valeur.

- **la plupart des pays ayant adopté les normes IFRS ont conservé leur pouvoir de modifier ces normes même si, en pratique, ils n'en ont que peu fait usage jusqu'ici.**

Parmi les pays ayant adopté les IFRS, il existe des différences dans les processus d'adoption. Dans certains pays, l'adoption des IFRS passe par un processus d'homologation (*endorsement*) : les lois ou les règlements locaux font alors simplement référence aux textes publiés par l'IASB. C'est le cas par exemple de l'Afrique du Sud, du Brésil, du Canada, du Mexique, de la Russie et de l'Union Européenne. D'autres pays suivent un processus d'intégration des textes de l'IASB dans les référentiels locaux, ce qui est le cas entre autres de l'Australie (AAS), Hong-Kong (HKFRS), la Corée du Sud (K-IFRS), la Malaisie (MFRS), la Nouvelle-Zélande (NZ IFRS), Singapour (SFRS) et la Thaïlande (TFRS). Dans tous les pays, l'*endorsement* ou l'*incorporation* d'une norme IFRS publiée par l'IASB n'est effectif qu'à l'issue d'un processus d'examen et d'approbation des autorités comptables (ou financières) locales. Même si l'on distingue l'*endorsement* de l'*incorporation* d'un point de vue juridique, ces deux mécanismes laissent à la plupart des pays le pouvoir d'exercer leur souveraineté en leur octroyant la capacité de rejeter, modifier ou remplacer une norme. L'Europe a donc une position particulière, les textes européens ne permettant que le rejet de tout ou partie d'une norme mais n'autorisant pas sa modification ou la rédaction d'une norme alternative.

La souveraineté en matière comptable reste fondamentale pour la plupart des pays, qu'ils adoptent ou non les IFRS. Les Etats-Unis notamment, ont montré une volonté de disposer de mécanismes préservant leur souveraineté et ont préféré à la convergence, une approche particulière des IFRS via le « *condorsement* » (contraction de « convergence » et « *endorsement* »). Selon cette approche, (i)

l'IASB et le FASB, gardant un rôle actif, continueraient leur approche de convergence actuelle, (ii) le FASB ne se lancerait pas dans des nouveaux projets, mais ferait converger progressivement les US GAAP vers les IFRS pour les normes stabilisées. On notera également que la SEC joue aujourd'hui, par le simple biais de la revue des comptes des sociétés étrangères cotées aux Etats Unis, un rôle dans l'interprétation et l'analyse critique de leur application alors même que les Etats Unis n'ont pas adopté les IFRS.

En conclusion, si la diffusion des IFRS dans le monde est nette, cette vision quantitative ne doit pas masquer les différences dans les processus d'adoption et surtout l'existence quasi systématique de mécanismes qui préservent très majoritairement la souveraineté des Etats, même s'ils ont, semble-t-il, très peu été utilisés en pratique à ce stade. L'exception européenne est à ce titre notable.

## **LES PROPOSITIONS**

Les propositions comprennent trois piliers complémentaires, qui ne s'inscrivent pas dans le même horizon de temps :

- Réformer le cadre conceptuel des IFRS, pour que les normes produites répondent mieux aux besoins de l'économie européenne. La réalisation de cet objectif nécessite une action forte et immédiate de l'UE.
- Réformer la structure et la gouvernance du dispositif européen d'adoption des normes comptables, action qui doit être entreprise dès à présent et peut se faire dans le cadre du règlement actuel.
- Réviser le règlement européen pour doter l'UE de la possibilité de modifier ou remplacer une norme si elle le juge nécessaire, ce qui implique un processus législatif en codécision.

### **A. Réformer le cadre conceptuel dans le sens des besoins de l'économie**

L'IASB a annoncé son intention de revoir le cadre conceptuel de son référentiel de normes et y travaille actuellement activement, ayant pour projet de publier un document pour discussion au début du second semestre 2013, en complément d'une première phase adoptée en 2010. Cette démarche est primordiale car le cadre conceptuel pose les fondements des principes directeurs des prochaines normes et de la révision des anciennes. C'est une occasion majeure pour adapter la comptabilité aux besoins des utilisateurs, au sens large, et en tenant compte de l'intérêt économique général.

#### **1 Revoir la place du cadre conceptuel dans le référentiel**

Le statut du cadre conceptuel au sein des IFRS ne fait pas l'objet d'un consensus. En effet, il n'est aujourd'hui qu'un simple élément de doctrine sans force obligatoire et n'a, en conséquence, pas été adopté par l'UE. L'IASB ayant choisi de le placer au plus bas de la hiérarchie des sources, il arrive que les principes qui y sont fixés soient contredits par le normalisateur lui-même dans le contenu des normes ; a contrario, il utilise ces mêmes principes en leur accordant une force quasi « constitutionnelle » pour s'affranchir de certaines critiques formulées dans les phases de consultation sur des projets de normes.

Aussi, la place de ce cadre dans le dispositif devrait être fixée afin que les règles soient claires et applicables dans toutes les situations. Il convient de donner la première place au cadre conceptuel dans la hiérarchie du référentiel IFRS, les normes devant être une illustration des principes fondamentaux robustes qui y seraient détaillés. Cela paraît d'autant plus légitime que cela reflète une caractéristique forte du référentiel international, les normes IFRS étant fondées sur des principes plutôt que sur des règles, à la différence des US GAAP.

Une telle évolution soulèverait légitimement, au plan européen, la question de son adoption par l'UE, qui ne serait envisageable qu'à la condition que les principes fixés par ledit cadre répondent effectivement aux besoins de l'économie européenne.

## **2 Faire porter la discussion sur l'ensemble du cadre conceptuel**

L'UE doit se mobiliser pour faire évoluer le cadre conceptuel afin qu'il réponde davantage aux besoins des économies qui appliquent les IFRS, en tenant compte des enseignements de la crise, des contraintes de politique économique générale et de la réalité des opérations des entreprises. Or, certains points, jugés majeurs par de nombreuses parties prenantes, correspondent à une phase de révision du cadre conceptuel déjà clôturée par l'IASB<sup>13</sup> et n'entrent pas dans la consultation actuellement en préparation.

En tant qu'utilisateur majeur des IFRS dans le monde, l'UE doit obtenir la réouverture de la consultation sur l'ensemble du cadre conceptuel car certains principes confirmés en 2010 entrent en trop grande contradiction avec les besoins de son économie pour qu'elle puisse s'en accommoder. Cette requête est d'autant plus fondée que les principes discutés au cours des différentes phases sont étroitement liés.

## **3 Obtenir la modification du cadre conceptuel sur certains aspects clés**

L'Union européenne devrait réclamer certaines grandes évolutions du cadre conceptuel du référentiel IFRS afin que les normes produites répondent davantage aux besoins de l'économie mondiale, vivement chahutée par la crise financière. L'expérience de l'application des IFRS par l'UE doit ainsi permettre de remédier à certaines faiblesses des normes et permettre une amélioration globale du référentiel, profitable à l'ensemble des zones économiques qui appliquent les IFRS. Les grandes thématiques, sur lesquelles devraient porter les efforts de l'UE du fait des enjeux majeurs qu'elles comportent, sont esquissées ci-dessous, l'objet de ce rapport n'étant pas d'entrer dans le détail des débats techniques.

### **3.1 Elargir la définition des utilisateurs et prendre en compte les besoins de l'investissement de long terme**

Il faut élargir la notion d'utilisateurs, l'information financière produite et la comptabilité qui la supporte dans ses principes et ses règles ne devant pas être principalement conditionnée par les besoins supposés des investisseurs de court terme. Les entreprises elles-mêmes doivent être reconnues parmi les utilisateurs des comptes, ce qui permettra de réduire la fracture entre comptes publiés et agrégats de gestion, préjudiciable à tous les acteurs. Les autres catégories d'investisseurs que ceux de court terme doivent faire l'objet de plus d'attention, en premier lieu et conformément aux objectifs que se fixe la Commission européenne, pour favoriser le financement long en reconnaissant les besoins des investisseurs de long terme. Cela permettrait de définir d'une manière plus pertinente les valorisations à retenir dans les comptes : si l'investisseur de court terme peut

---

<sup>13</sup> Les phases déjà clôturées concernent la question des utilisateurs des états financiers et l'abandon des principes de prudence et de fiabilité au profit de la neutralité et de la fidélité.



trouver intérêt à une présentation axée sur des valorisations bilancielle instantanées, en valeurs de marché et valeurs courantes, l'investisseur de long terme a besoin, pour sa part, de disposer d'informations lui permettant de projeter la performance d'exploitation de l'entreprise afin d'asseoir sa décision d'investissement. Il convient donc de réconcilier ces deux objectifs. Cela implique également de correctement refléter l'horizon de gestion dans les états financiers afin de traduire dans les comptes les différentes stratégies d'investissement qui en découlent.

### **3.2 Davantage s'appuyer sur le business model pour traduire la réalité économique**

L'importance de la représentation de la performance pour les entreprises comme pour les investisseurs appelle à fixer comme objectif de représenter correctement la réalité économique, en prenant en compte le Business Model de l'entreprise, ce qui permet l'utilisation en conséquence de méthodes de valorisation adaptées. Ce point est intimement lié avec le précédent : il convient de prendre en compte, à leur juste place, les différents business models pour fournir une information pertinente pour tous les utilisateurs des états financiers et pour remplir l'objectif de comparabilité internationale qui est au cœur de la démarche de l'IASB.

En particulier, la référence au business model présente un intérêt primordial pour les institutions financières dans la mesure où la politique d'investissement doit être calquée sur la structure des passifs. Pour le gestionnaire d'un bilan caractérisé par un passif de long terme, l'investissement de long terme constitue non seulement une faculté mais une réelle obligation fiduciaire et la comptabilisation de ses opérations doit refléter l'orientation de sa politique d'investissement, indépendamment du caractère négociable ou non des actifs sur lesquels se portent ses investissements.

### **3.3 A la lumière de la crise, réintroduire les concepts de prudence et de fiabilité de l'information financière.**

Les caractéristiques qualitatives des états financiers font référence aux principes de neutralité et de fidélité, ce qui est insuffisant. Le principe de prudence doit être réintroduit pour corriger les effets procycliques des normes comptables soulignés par la crise. Celles-ci ont favorisé la constitution de profits excessifs pendant les phases de croissance et ont eu un effet accélérateur dans la chute des valorisations lors des retournements de cycles. L'IASB tend à considérer que les effets néfastes que cela peut engendrer sur la stabilité financière relèvent avant tout de problématiques prudentielles. L'expérience a néanmoins montré, dans les dernières années, que les options comptables ont fortement influencé les approches prudentielles, ce qui se comprend d'une régulation publique qui ne peut s'écarter trop sensiblement des données comptables. S'il est effectivement souhaitable d'articuler très étroitement principes comptables et mesures prudentielles, cela ne saurait suffire à résoudre le caractère procyclique des normes IFRS et ne peut justifier de méconnaître le principe de prudence dans les normes comptables.

De plus, ces modifications du cadre conceptuel ont justifié un recours toujours plus grand à l'utilisation de valeurs de marché ou de valeurs courantes et à des moyennes pondérées de scénarii, dans des cas inadaptés. Les états financiers sont de ce fait sujets à des hypothèses non observables et hautement variables, ce qui laisse place à une volatilité comptable qui peut être dénuée de fondement économique. Il est donc urgent de réintroduire le concept de fiabilité et de mettre en cause l'utilisation de la valeur de marché ou se référant à des modèles lorsqu'elle ne donne pas une

estimation fiable, en particulier pour les instruments dont les paramètres de marché (liquidité, profondeur de marché, mode de gestion, fragmentation...) n'entrent pas dans un schéma de marchés purs et parfaits. L'invalidation par la crise de la théorie des marchés efficients sur laquelle repose l'utilisation de la fair value devrait conduire à en limiter l'emploi aux instruments négociés sur des marchés liquides. Ainsi, on éviterait une volatilité induite qui est défavorable à l'investissement de long terme et à l'intérêt des investisseurs et plus généralement, à la stabilité financière.

### **3.4 Renforcer la place du compte de résultats et de la mesure de la performance des activités**

Le cadre conceptuel doit intégrer une correcte prise en compte du business model et des critères de prudence et de fiabilité dans le choix des attributs de mesure, tant pour le bilan que pour le compte de résultat. Ce dernier doit fournir une représentation adéquate de la performance de la période, celle-ci ne devant pas être mise au second plan, ni faussée du fait de l'incorporation d'éléments ou de mesures qui ne seraient pertinents que pour le bilan. Le principe de continuité d'exploitation doit prévaloir, la valorisation en valeur de marché, répondant davantage à une logique de comptabilité « de cession », ne devrait trouver à s'appliquer que dans des circonstances bien délimitées. Au compte de résultat, la mesure de la performance des activités doit permettre de traduire les cash flows relatifs aux métiers de l'entreprise et ne pas reprendre systématiquement toutes les variations de valeurs des actifs et des passifs portés au bilan. Cela permettrait aux investisseurs d'y trouver une valeur prédictive, fondamentale pour le financement de long terme.

En conclusion, la révision du cadre conceptuel doit être l'occasion pour l'UE d'affirmer plus fermement les besoins de son économie en matière de principes comptables. L'ensemble des parties prenantes européennes doit se mobiliser sur le sujet en conséquence.

## **B. REFORMER LA STRUCTURE ET LA GOUVERNANCE DU DISPOSITIF EUROPEEN**

### **1 Les objectifs**

Les propositions visent à faire en sorte que le référentiel international réponde mieux aux besoins et préoccupations de l'UE, en poursuivant les objectifs suivants :

- Pérenniser et renforcer les IFRS
- élargir et asseoir l'influence de l'Europe : créer les conditions de crédibilité nécessaire pour rendre effective la prise en compte des spécificités de l'économie de l'Europe dans le processus de normalisation ;
- préserver les intérêts fondamentaux de l'Europe lorsque celle-ci juge qu'ils sont en cause, en étant à même de les identifier et les défendre tout au long du processus de normalisation ;
- doter l'Europe, en dernier recours, de leviers d'action en cas de refus d'une norme et lui rendre sa souveraineté sur ces questions stratégiques ;

## 2 Une réforme partielle ne permettrait pas de répondre aux objectifs généraux

Le constat dressé dans la première partie implique une réforme en profondeur. Différentes pistes de réforme a minima ont été mises en œuvre ou envisagées (réforme de la gouvernance de l'EFRAG, création du Monitoring Board...). Bien qu'allant dans le bon sens, ces changements ont accru la complexité du dispositif, sans permettre de répondre pleinement aux besoins. Aujourd'hui, la multiplicité des acteurs et des voix qui s'expriment pour l'Europe, les divergences d'approches entre les différents acteurs nécessitent une réforme d'ampleur pour remettre toutes les parties prenantes en ordre de marche.

Lors des travaux de revue de gouvernance de l'EFRAG en 2012, des solutions se limitant à essayer de mieux intégrer les normalisateurs nationaux sans révision du dispositif d'ensemble avaient été analysées mais écartées car les discussions avaient montré que le problème était plus général. Certains s'interrogent sur l'hypothèse d'une réforme minimale prévoyant de :

- *Renforcer l'ARC en lui adjoignant un comité permanent*, intégrant une représentation de la Commission, des autorités de supervision européenne, des normalisateurs nationaux ainsi que de l'EFRAG et des personnalités qualifiées du secteur privé, qui travaillerait en profondeur, en continu et en amont sur l'incidence économique des projets de normes et favoriserait plus globalement l'identification des besoins et intérêts de l'UE en matière de normes comptables.
- *Maintenir l'EFRAG dans son rôle technique actuel*, en renforçant la légitimité de ses prises de position grâce à une intégration accrue des normalisateurs nationaux sans pour autant perdre la contribution et l'intégration des représentants des « pères fondateurs » européens (entreprises, auditeurs, investisseurs), en redéfinissant les modes de décision et l'organisation de la structure.

Malgré certains avantages (préservation des équilibres entre Etats membres et des qualités actuelles de l'EFRAG), cette modification limitée du dispositif présente des inconvénients majeurs :

- L'ARC est un organisme incluant les 27 Etats membres, ce qui crée des difficultés liées au manque de compétences adaptées / temps dédié par les petits pays, difficultés d'arbitrages entre petits et grands, lourdeur du processus, qui ne seraient pas résolus par l'adjonction du comité. Ledit comité serait complexe à constituer, tous les Etats-membres pouvant souhaiter y être représentés.
- L'articulation avec l'EFRAG serait un point de faiblesse comme c'est le cas actuellement ; on maintiendrait deux lieux de réflexions majeures sur les normes IFRS, obligeant l'ensemble des acteurs à démultiplier les énergies pour y contribuer.
- Les travaux de révision de la gouvernance de l'EFRAG ont montré que, pour être efficace, l'intégration des normalisateurs nationaux au sein de l'EFRAG doit se faire dans le cadre d'une réforme plus globale.
- Cette solution pourrait affaiblir la voix politique qui ne serait pas suffisamment connectée à l'analyse technique, critère que l'on sait essentiel pour obtenir l'écoute de l'IASB.

Aussi cette solution a été écartée, au profit d'une réforme en profondeur de la structure et de la gouvernance du dispositif européen, c'est-à-dire transformer l'EFRAG, en :

- bâtissant sur ses qualités actuelles,
- renforçant les moyens consacrés par l'Europe à ces sujets, notamment par une optimisation des moyens existants,
- associant l'ensemble des parties prenantes à l'élaboration de la position européenne pour éviter la dispersion des messages et accroître sa crédibilité et sa légitimité,
- articulant de façon étroite et cohérente les voix politiques et techniques de l'UE pour une bonne prise en compte de ses intérêts économiques.

### 3 Proposition de réorganisation et principes fondateurs

L'ARC ne peut (ni ne doit) être révisé en profondeur ; il peut demeurer le dispositif d'adoption formelle prévue par le règlement, adapté à la procédure prévue par le traité de Lisbonne en matière de mesures d'exécution, tout comme il pourrait être revu si l'on réformait le règlement. En revanche, il est indispensable d'engager très vite une transformation profonde de l'EFRAG, afin d'en faire un organisme plus puissant, intégrant en son sein une représentation des Etats membres via les normalisateurs nationaux sans abandonner la représentation des intérêts privés européens, justifiée à la fois par leur apport technique mais aussi par le fait qu'ils portent les intérêts de l'économie du grand marché européen. Le nouvel organisme doit être capable de remplir le rôle technique actuel, de mener une analyse stratégique de l'incidence économique des normes en discussion, en disposant de capacités conceptuelles et techniques correspondant davantage à la puissance économique de l'Union européenne.

Les grands principes sur lesquels appuyer cette transformation sont les suivants :

#### 3.1 Fédérer et articuler la représentation européenne et les représentations nationales

Il convient de capitaliser en le renforçant sur ce qui fait l'originalité de l'EFRAG et lui donne un caractère vraiment européen : la mixité de la composition entre représentation des intérêts privés et publics, à l'échelon européen. L'objectif est de faire de l'EFRAG l'outil de travail commun sur les questions de normalisation comptable. A cet effet, les pères fondateurs, propriétaires actuels de l'organisme, et la Commission européenne, principal client et financeur de l'organisme, devraient prendre l'initiative d'ouvrir le contrôle (*l'ownership*) de l'EFRAG, pour y accueillir à la fois les autorités européennes concernées (l'ESMA, l'EBA, l'EIOPA, la BCE) aux côtés de la Commission elle-même et les instances nationales compétentes (national standard setters et mécanismes nationaux de financement). Une répartition de cet *ownership* en trois tiers pourrait représenter un bon équilibre entre intérêts européens et nationaux, composantes publiques et privées, contributions respectives des préparateurs, auditeurs et utilisateurs, y compris les superviseurs.

Cette nouvelle constitution partagée s'exprimerait dans une assemblée générale chargée de désigner le Conseil de l'instance, d'allouer le financement et de recevoir le compte rendu de mandat.

#### 3.2 Structurer l'instance en élargissant son champ d'intervention

L'objectif est que la voix de l'Europe, grâce à sa force de recherche, de proposition, d'orientation et d'anticipation, soit à même d'intégrer à la fois l'appréciation de la qualité des normes, la revue

critique de l'amélioration qu'elles apportent et les éléments d'analyse permettant de préserver ses intérêts économiques. L'UE devrait pour cela fixer un cadre d'analyse des normes plus explicite, ce qui n'est pas incompatible avec le fait qu'elle conserve à sa main une certaine latitude d'appréciation - souhaitable - dans son processus de décision d'adoption des normes..

Pour bâtir cette voie, la nouvelle instance devrait comporter deux pôles, en charge de missions distinctes : d'une part, un Comité technique, dont la composition serait proche de celle du TEG aujourd'hui – c'est-à-dire comprenant des personnalités compétentes de la comptabilité mais également des représentants des normalisateurs nationaux, tous disposant d'un droit de vote – d'autre part un Comité chargé de juger de l'incidence économique des normes, tous deux sous la responsabilité du Conseil.

Le champ d'intervention du comité technique serait plus large qu'aujourd'hui : il analyserait non seulement les effets de la norme mais également l'amélioration apportée ou non à la qualité de l'information financière, l'analyse de voies alternatives à celles retenues par l'IASB...

En prenant en compte l'intérêt général européen, le Comité d'analyse économique aurait pour mission d'étudier, en amont, l'incidence potentielle des projets de norme, ainsi que les besoins éventuels de modification du référentiel ou de nouvelle norme, au plan économique. Cela doit permettre à la Commission européenne d'exprimer sa vision auprès de l'IASB, au fil du processus d'élaboration de la norme, afin d'obtenir, si nécessaire, un changement d'orientation.

### **3.3 Renforcer les moyens de l'instance**

Cela passe par une optimisation des forces grâce à une coopération beaucoup plus poussée avec les normalisateurs nationaux mais aussi par un renforcement des moyens financiers. Compte tenu de l'ampleur du travail dans la nouvelle instance, il serait souhaitable de prévoir de rémunérer certains membres à tout le moins, sur la base d'un temps partiel. En effet, cela permettrait de mieux garantir la qualité du travail mais aussi de préserver la capacité des petits pays à intégrer les structures opérationnelles et décisionnelles de l'instance.

Un renforcement significatif des moyens humains et financiers dédiés au dispositif est indispensable, notamment en optimisant les moyens existants, cela en couvrant toute la chaîne de la normalisation. Cela nécessitera également de fédérer la recherche comptable au plan européen, en étroite collaboration avec la Commission (développement d'une véritable politique commune, mise en réseau des travaux...). Il convient également de mettre en place un processus visant à identifier les « bons profils » pour générer des candidatures européennes dans toutes les instances comptables internationales.

### **3.4 Définir clairement les missions et les cahiers des charges**

Outre l'articulation avec la dimension politique, il faut mieux asseoir les quatre grandes missions de la nouvelle structure, pour couvrir tout le spectre de la normalisation :

- La définition, l'orientation et la coordination de la recherche comptable en Europe

- Les travaux proactifs<sup>14</sup>
- L'analyse des projets de normes jusqu'à l'endorsement
- L'organisation des travaux d'analyse : essais sur le terrain (*field tests*), en liaison avec l'IASB (*outreach*), travaux post implantation et autres analyses d'impact...

Un cahier des charges, défini en concertation, devrait préciser les modalités de collaboration entre la structure européenne et les normalisateurs nationaux pour l'organisation des travaux proactifs ainsi que des travaux d'analyse et de terrain (*field tests*, *outreach* et travaux *post implementation*), avec pour objectifs une utilisation optimisée des ressources européennes et nationales et la possibilité d'exploiter au mieux une collecte d'informations crédibles et sous une forme harmonisée qui en facilite la consolidation. L'harmonisation des méthodes de travail dans l'ensemble de l'UE permettrait également de mieux préparer les travaux européens.

### **3.5 Assurer une grande cohésion du dispositif**

Il convient de construire une voix européenne cohérente, légitime et écoutée, ce qui suppose d'avoir tous les interlocuteurs au sein de l'organisation et d'avoir un pouvoir d'arbitrage et de synthèse fort.

Les deux pôles, technique et économique, devraient travailler en étroite concertation, pour permettre d'assurer une bonne articulation des positions exprimées : éviter d'appauvrir la qualité de l'analyse technique pour défendre des intérêts économiques mais au contraire, chercher à améliorer les propositions techniques en préservant les intérêts économiques de l'UE.

La répartition des travaux entre les deux pôles et le suivi de leurs travaux devraient relever du Conseil, le pilotage pouvant être confié à un directeur général exécutif, sous la houlette d'un Président chargé de veiller à la bonne gouvernance de l'ensemble. Le Conseil endosserait la synthèse des travaux des Comités et le Président serait chargé d'exprimer les positions vers l'extérieur.

### **3.6 Asseoir la crédibilité de cet organisme**

Cela suppose des intervenants de qualité et une assise technique irréprochable. Les auditions réalisées pour élaborer ces propositions ont en effet bien montré que la capacité d'influence d'une région sur le cadre conceptuel et le contenu des normes internationales est étroitement liée à la force et à la qualité de sa recherche comptable et de ses équipes techniques.

Pour garantir la qualité des prises de position, il est nécessaire :

- d'apporter un grand soin au recrutement des membres de l'instance, en s'aidant de comités de nomination axant leur travail sur la recherche de la compétence, tout en veillant à l'équilibre des forces (représentation des diverses parties prenantes mais aussi équilibre géographique),
- de privilégier l'indépendance des membres, en les plaçant sous l'autorité du Conseil de l'instance, pour favoriser des positions crédibles tout en rendant possible la synthèse,

---

<sup>14</sup> L'EFRAG coordonne aujourd'hui cette partie plus appliquée de la recherche, effort qu'il convient de poursuivre

- de rendre le Conseil responsable d'évaluer régulièrement la qualité de sa gouvernance pour qu'il ait à répondre de son action auprès de l'assemblée générale.

## C. Réviser le règlement européen et réaffirmer la souveraineté européenne

### 1 **Se doter du pouvoir d'adapter la norme**

- **la réforme des instances et de la gouvernance du dispositif européen gagnerait en légitimité si elle était portée par une révision du règlement**

Il est envisageable d'engager la réforme des instances et de la gouvernance du dispositif européen décrite ci-dessus avec le règlement actuel : les critères d'adoption des normes et les modes d'organisation des travaux techniques sont décrits de façon suffisamment générale dans le règlement actuel pour permettre à la Commission européenne de faire évoluer le dispositif sans révision préalable du règlement.

Cependant, la légitimité de cette réforme serait renforcée par la révision du règlement. Cela permettrait de fixer, au plus haut niveau des textes, les grandes orientations pour permettre à la nouvelle structure d'élargir son action, de revoir les critères d'adoption et de les compléter, d'adapter si nécessaire le règlement à la suite des modifications introduites par le traité de Lisbonne, et de revenir sur tout autre élément jugé utile en complément de la capacité de modification de la norme.

- **L'Europe doit se doter de la capacité de remplacer ou de modifier une norme IFRS.**

La description des dispositifs d'adoption et d'intégration des normes IFRS par les autres pays ayant décidé d'appliquer le référentiel international (Cf. Contexte, partie C.3) montre que peu de juridictions importantes se sont dessaisies de leur souveraineté comptable. La plupart ont conservé la capacité juridique d'adapter une norme si elles le jugeaient nécessaire. De plus, les zones économiques majeures (Etats Unis, Chine, Japon) ont conservé leur autonomie comptable. En conséquence, doter l'UE de la capacité de modifier ou remplacer une norme, en révisant le règlement ne ferait que la placer dans la même position que les autres juridictions comparables.

Il convient de procéder à un tel ajout, qui est totalement complémentaire à la réforme des instances du dispositif européen décrite ci-dessus. En effet, l'amélioration du dispositif accroîtra l'influence européenne dans l'élaboration des normes IFRS, ce qui devrait réduire le risque de se trouver confronté à la publication par l'IASB d'une norme qui ne répondrait pas aux besoins de l'Europe. Dans le même temps, la capacité juridique d'adaptation de la norme pour faire face à un tel cas s'il devait se produire, permettrait à l'Europe de protéger effectivement ses intérêts et de rétablir sa souveraineté en matière de normes comptables en ayant toutes les cartes en main pour développer une norme alternative de qualité si nécessaire. Grâce à ces deux volets de la réforme, l'UE réduirait sa dépendance vis-à-vis de l'IASB, tout en se donnant davantage de moyens pour obtenir des normes IFRS répondant à ses besoins.

## **2 Renforcer, au plan européen, les critères d'adoption des IFRS**

Il est nécessaire que l'UE développe son analyse des critères d'adoption d'une norme, à la fois en complétant, si nécessaire les critères identifiés aujourd'hui dans le règlement, mais aussi en précisant sa doctrine en la matière pour faciliter le travail d'analyse des projets de norme.

Aux critères fixés par le règlement, il serait opportun d'en ajouter deux visant à s'assurer, d'une part que les normes comptables adoptées ne sont pas préjudiciables à la stabilité financière et d'autre part qu'elles n'entravent pas le développement économique de la zone. En effet, toute norme qui serait préjudiciable à l'un de ces deux objectifs ne devrait pas passer le crible des critères d'adoption. Si l'on peut considérer que le critère d'intérêt public couvre ces deux points, il serait préférable cependant que la stabilité financière, essentielle au bon fonctionnement des marchés et des économies, et assurant en cela la protection des investisseurs, soit reconnue en tant que telle comme critère d'appréciation de l'adéquation des normes comptables, tout comme l'objectif de développement économique. Il convient de modifier le règlement en conséquence.

De plus, l'UE gagnerait à préciser, dans sa doctrine, les finalités, principes et conditions que devront respecter les normes IFRS pour être adoptées au regard de ces critères, sans chercher à créer pour autant un cadre trop rigide. Elle faciliterait ainsi la prise en compte des grands objectifs qu'elle se fixe par ailleurs (par exemple dans ses livres blancs) et fournirait un cadre robuste aux travaux de l'EFRAG.

## **3 Faire négocier par l'UE des accords bilatéraux de reconnaissance mutuelle des référentiels comptables sur la base de normes appliquées en Europe**

Concomitamment à la réforme du dispositif d'adoption des normes, l'UE doit modifier son approche en matière de reconnaissance mutuelle de référentiels comptables et faire porter les accords entre l'UE et les pays tiers sur l'équivalence des normes appliquées dans ce pays avec les normes adoptées par l'UE et non avec les IFRS telles qu'adoptées par l'IASB. En effet, le règlement 1569/2007 du 21 décembre 2007, qui établit un mécanisme de détermination de l'équivalence des normes comptables dans le cadre des obligations de la directive Prospectus, prévoit qu'un émetteur étranger peut publier une information dans un référentiel jugé équivalent aux IFRS.

La Commission européenne doit se saisir du sujet de la détermination de l'équivalence. Dans ce cadre, le pays tiers devrait reconnaître une équivalence pour le référentiel IFRS tel qu'adopté par l'UE. C'est à la fois plus cohérent - car l'UE doit juger de l'équivalence des normes des pays tiers au regard de ce qu'elle estime adéquat pour sa propre législation - et plus équitable car sinon, les acteurs privés européens, au premier chef les entreprises, seraient en difficulté si l'UE décidait de rejeter une norme. En effet, un rejet de norme par l'UE obligerait les entreprises européennes cotées à l'étranger – notamment aux Etats Unis - à faire des réconciliations ou à établir un second jeu d'états financiers, ce qui doit impérativement être évité. Les accords de reconnaissance mutuelle devraient permettre aux entreprises européennes d'utiliser les normes que l'UE a adoptées, sans réconciliation avec d'autres normes et sans avoir à établir un deuxième jeu d'états financiers.

\*\*\*



## **Annexe 1 - Auditions réalisées dans le cadre du comité**

- Bernard Colasse (Université Paris Dauphine)
- Vitor Constancio , Werner Studener, Jürgen Kirchhof (BCE)
- Philippe Danjou (IASB)
- Ramon Fernandez, Charles Sarrazin (DG Trésor)
- Françoise Flores (EFRAG)
- Olivier Guersent (Commission Européenne)
- Laurent Guillot, Gervais Pellissier (Directeurs financiers, Club des 30)
- Jérôme Haas (ANC)
- Hans Hoogervorst (IASB)
- Pascal Imbert (MiddleNext)
- Guido Kerkhoff (ThyssenKrupp)
- Steven Maijoor , Laurent Degabriel, Roxana Damianov (ESMA)
- Didier Marteau (ESCP EAP)
- Philippe Maystadt (Conseiller spécial auprès de la Commission Européenne)
- Didier Millerot, Anne-Françoise Melot (Commission Européenne)
- Yves Nicolas, Christian Libéros, Mireille Berthelot (CNCC)
- Michel Prada (IFRS Foundation)
- Gérard Rameix, Patrick Parent (AMF)
- Philippe Richard, Jean-Jacques Dussutour, Philippe Bui, Frank Malek, Ludovic Lebrun (ACP)
- Yves Thibault de Silguy (ancien Trustee de l'IFRS Foundation)

## **Annexe 2 – Les normes comptables et la crise**

La succession de crises engagées avec celle des « subprimes » aux Etats-Unis à partir du deuxième semestre 2007 a jeté une lumière crue sur le rôle des normes comptables dans celles-ci, normes internationales ou locales aux Etats-Unis, et sur l'usage de certaines méthodes comptables, de valorisation sur la base de prix de marché.

Nul ne prétend que les crises aient eu pour origine la comptabilité mais nombreux sont ceux qui considèrent que la comptabilité peut avoir un rôle procyclique selon le référentiel de valorisation choisi en favorisant et en accompagnant la formation de bulles financières jusqu'à ce qu'elles éclatent et en précipitant la propagation des crises dès lors que la confiance est atteinte.

### **Le mécanisme**

Le mécanisme en est maintenant bien connu et analysé par de nombreux observateurs. La distribution massive de crédits hypothécaires risqués à des débiteurs aux capacités de remboursement limitées, combinée à la titrisation de ces crédits a constitué le substrat à la crise. La valorisation à prix de marché ou de modèles des portefeuilles de crédits ou des titres structurés détenus par les véhicules de titrisation a, dans la période précédant la crise, permis d'afficher des profits d'autant plus importants que la demande pour ces produits réduisait les conditions des nouvelles émissions, le marché ne percevant plus les risques qui leur étaient afférant.

L'apparition de pertes plus importantes que celles envisagées par les agences de notation et les difficultés d'importants émetteurs de crédits subprime retournent en août 2007 le sentiment des investisseurs sur ces produits : leur retrait brutal de ces marchés conduit à l'effondrement des prix de marché créant ainsi un grave problème de valorisation comptable d'instruments dont les valeurs données par le marché ne reflétaient plus la valeur intrinsèque, mettant en difficulté les gestionnaires d'épargne, de titres, les banques et les compagnies d'assurance, et incitant les investisseurs à retirer leurs avoirs des fonds où ils avaient placé leurs liquidités.

Ce mouvement, amplifié par le comportement mimétique des investisseurs a entraîné ces fonds, ces banques et assureurs à vendre les actifs nécessaires pour rembourser les déposants sur des marchés déjà asséchés et déséquilibrés par une offre excédant largement la demande. Les pertes résultant de ces cessions forcées ont accentué le comportement vendeur des investisseurs, et aggravé encore le déséquilibre des marchés.

En dépit de ces vertus, l'utilisation exclusive de la valeur de marché comme « juste valeur » a donc incontestablement contribué dans un premier temps à favoriser l'accumulation de résultat non réalisé, nourrissant bonus et dividendes, puis à accélérer et amplifier la crise des marchés dont l'efficience supposée a été prise en grave défaut.

## Les mesures prises dans la précipitation

L'ampleur et la soudaineté d'une crise que les marchés n'avaient pas anticipée suggèrent aux autorités un certain nombre de mesures :

- Le rapport du « Forum pour la stabilité financière » (FSB) remis au G7 en avril 2008, s'appuyant sur les auditions devant les commissions du parlement des Etats-Unis en octobre 2007 recommande, entre autres mesures, la clarification et la limitation de l'usage de l'évaluation à la juste valeur.
- En octobre 2008, le plan Paulson accorde à la SEC le pouvoir de suspendre l'application de la juste valeur pour des « raisons d'intérêt général » et de « protection des investisseurs »<sup>15</sup>. Il préconise l'étude des conséquences économiques de ce mode de comptabilisation sur les entreprises, sur leur bilan et sur le système économique dans son ensemble.
- Au même moment en Europe, l'IASB est contrainte de revenir sur la comptabilisation des instruments financiers à la juste valeur en permettant leur reclassement selon une comptabilité au coût historique.
- De son côté, le FASB autorise en avril 2009 les intermédiaires financiers à comptabiliser certains actifs financiers non à leur valeur de marché, mais à une valeur estimée à l'aide de modèles d'évaluation financière pour corriger les excès des marchés et privilégier ainsi la valeur intrinsèque. Cela contribuera à atténuer les critiques qui portent sur la responsabilité des normes comptables dans l'approfondissement de la crise<sup>16</sup>.

\*\*\*

---

<sup>15</sup> Emergency Economic Stabilization Act of 2008, 3 octobre 2008, Sec. 132. Authority to suspend mark-to-market accounting: "(a) AUTHORITY. – The Securities and Exchange Commission shall have the authority under the securities laws (as such term is defined in section 3(a)(47) of the Securities Exchange Act of 1934 (15 U.S.C. 78c(a)(47)) to suspend, by rule, regulation, or order, the application of Statement Number 157 of the Financial Accounting Standards Board [concerned with fair value measurements, NdA] for any issuer (as such term is defined in section 3(a)(8) of such Act) or with respect to any class or category of transaction if the Commission determines that is necessary or appropriate in the public interest and is consistent with the protection of investors."

<sup>16</sup> Cf. « Banks get leeway in valuing their assets », the New York Times, 3 avril 2009. Cité par les auteurs (V. Bignou, Y. Biondi, X. Ragot) dans « Une analyse économique de la « juste valeur ». La comptabilité comme vecteur de crise »

**Annexe 3 – L’utilisation des IFRS dans le monde**

<b>Country / Theme</b>	<b>Type of process Endorsement vs. Incorporation <sup>(1)</sup></b>	<b>IFRS compliance status to date</b>	<b>Can the endorsement / incorporation process result in divergence from IFRS? (theoretically)</b>	<b>Are there <u>actual</u> divergences from IFRS as published by the IASB?</b>		<b>Scope of applicability</b>	<b>Timing of endorsement / incorporation</b>
<b>Australia</b>	Incorporation AAS	Compliance (IAS 26 not adopted)	Rejection Modification Replacement	Minimal	Removal of some options Additional guidance Domestic issues	All companies	Same as IASB
<b>Brazil</b>	Endorsement	Compliance	Modification	Minimal	Removal of some options (e.g.: revaluation of PP&E not permitted)	Listed companies Most financial institutions	Same as IASB No early application
<b>Canada</b>	Endorsement	Compliance	Rejection Modification Replacement	None	-	Listed companies (mandatory) Private enterprises and not-for-profit organisations (voluntary application)	On a timely basis
<b>China</b>	Incorporation (of main principles) CAS	Convergence	Rejection Modification Replacement	Major	Main principals rewritten Additional guidance No reversing of impairment Related-party disclosure	Listed companies	During the year a standard becomes effective
<b>European Union</b>	Endorsement	Compliance	Rejection Modification (only deletions)	Minimal	IAS 39 Carve-Out	Listed companies	Around 10 months (timing can vary, depending on how complex/controversial the standard is)
<b>Hong-Kong</b>	Incorporation HKFRS	Compliance (IFRS 1 not adopted)	Rejection Modification Replacement	Minimal	Additional guidance Removal of some options	Publicly quoted companies (mandatory) Other private companies (voluntary application)	Same as IASB
<b>India</b>	Incorporation Ind AS	Convergence	-	-	-	-	-
<b>Japan</b>	Endorsement	Compliance (IFRS not mandatory yet)	Rejection Modification Replacement	None	-	Listed companies (voluntary application)	Within 1 year from standard's release date
<b>Korea</b>	Incorporation K-IFRS	Compliance	Rejection Modification (only additions)	Minimal	Further disclosures Presentation clarifications	Listed companies, financial institutions, state-owned companies (mandatory) Unlisted companies (voluntary application)	Same as IASB
<b>Malaysia</b>	Incorporation MFRS	Compliance	Rejection	None	-	Non-private companies (mandatory) Private entities (voluntary application) Financial institutions apply the central bank's guidelines which can be different from MFRS	Same as IASB

### Annexe 3 – L'utilisation des IFRS dans le monde

Country / Theme	Type of process Endorsement vs. Incorporation <sup>(1)</sup>	IFRS compliance status to date	Can the endorsement / incorporation process result in divergence from IFRS? (theoretically)	Are there actual divergences from IFRS as published by the IASB?		Scope of applicability	Timing of endorsement / incorporation
<b>Mexico</b>	Endorsement	Compliance	Rejection Modification Replacement	None	-	Listed companies (mandatory) Private companies (voluntary application) Companies belonging to the financial and insurance sectors use Mexican Financial Reporting Standards which can be different from IFRS	Same as IASB
<b>New-Zealand</b>	Incorporation NZ IFRS	Compliance	Rejection Modification	Minimal	Reduced measurement and disclosure regime for unlisted companies and small for-profit public sector companies Additional or amended accounting recognition and measurement requirements for unlisted small companies Removal of some options	Listed and large companies Large for-profit public sector companies (mandatory) Unlisted small companies (voluntary application)	Same as IASB
<b>Russia</b>	Endorsement	Compliance	Rejection Modification	Minimal	Reporting period restricted to calendar year	Credit institutions Insurance companies Listed companies Companies required to publish consolidated financial statements (mandatory)	Same as IASB
<b>Singapore</b>	Incorporation SFRS	Compliance (IFRIC 2 not adopted yet)	Rejection Modification	Minimal	Transitional provisions Effective dates (IFRS 10/11/12) Local adaptations (IFRIC 15, IAS 12)	All companies apply SFRS Listed companies can apply IFRS if they are traded on a foreign stock exchange that requires IFRS Other companies can apply IFRS by exemption	Close to that of the IASB
<b>South Africa</b>	Endorsement	Compliance	Rejection	None	-	Listed companies (mandatory)	Same as IASB
<b>Thailand</b>	Incorporation TFRS	Compliance (IFRS as published in 2009 for the moment)	No	None	-	Listed companies (mandatory)	1 to 2 years from publication by IASB
<b>USA</b>	-	-	-	-	-	Foreign private issuers Unlisted private companies (voluntary application)	-

(1) Endorsement: standards published by the IASB are referred to in the local law/regulation  
Incorporation: standards published by the IASB are integrated in a local GAAP

Document prepared based on a survey conducted by PwC in February 2013 and the IFRS's Foundation survey (<http://www.ifrs.org/Use-around-the-world/Pages/Jurisdiction-profiles.aspx>)

