



Colloque « IFRS & Gouvernance d'entreprise »
Sous le haut patronage de Monsieur Thierry Breton,
Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
Bercy, 20 juin 2006

Discours de clôture prononcé par Xavier Musca, directeur général du Trésor et de la Politique économique

Mesdames, Messieurs

Je suis ravi de vous rejoindre pour conclure vos travaux qui ont sûrement été intenses, et même animés semble-t-il, pendant ce long après midi, sur *l'impact des IFRS sur la gouvernance d'entreprise et sur l'économie*.

Je trouve que c'est un excellent sujet de réflexion pour nous tous : entreprises, professionnels comptables, universitaires, régulateurs et pouvoirs publics.

C'est pourquoi je remercie très sincèrement William **NAHUM** et l'Académie d'avoir organisé ce colloque, et d'avoir posé cette juste et bonne question. L'Académie est ainsi en train de démontrer la pertinence de son projet d'accroître le rayonnement international de la profession comptable française, pour qu'elle soit présente sur les questions les plus en pointe de l'actualité internationale, dans son secteur.

Je remercie aussi vivement le Conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables, et son président Monsieur **ALIX**, qui a permis l'organisation de ce colloque. La mobilisation de l'Ordre montre son attachement à stimuler continuellement le dynamisme de la profession comptable française.

Je sais que **Thierry BRETON**, qui est pleinement convaincu de l'intérêt du colloque d'aujourd'hui, aurait beaucoup aimé y prendre part. Nul n'est mieux placé que lui pour réaliser la synthèse entre les points de vue de l'entreprise et de l'Etat sur un pareil sujet ; je dois vous faire part de tous ses regrets que son emploi du temps ne lui ait finalement pas permis de vous parler lui-même ce soir.

Pour ma part, je voudrais partir d'une évaluation du changement que constitue le passage aux IFRS, tel que je le perçois ; c'est le sujet dont vous avez débattu tout l'après midi.

Mais je voudrais surtout ajouter ma contribution, du point de vue des pouvoirs publics et des orientations qui me semblent prioritaires.

I – D'abord le constat : en réponse directe à la question posée par l'Académie : oui, l'introduction des IFRS crée un changement profond pour nos entreprises et nos économies, qui constitue un enjeu de stabilité financière.

L'évolution de la normalisation comptable est un phénomène global. L'initiative revient aux fondateurs de l'IASB qui ont imaginé un nouveau référentiel. Mais c'est l'Europe qui a lancé le processus de mise en œuvre de ces normes dans la vie économique réelle. Depuis, elle a fait des émules, et je crois que, quels que soient les instruments de mesure, c'est aujourd'hui au moins la moitié du monde qui est engagée dans l'aventure. C'est un très grand succès, dont nous ne pouvons naturellement que nous féliciter.

Mais nous devons gérer ce succès et absorber le changement qui est intervenu.

Je crois que nous pouvons nous accorder sur deux idées simples : le changement revêt une nature qualitative ; et il est global.

a. Les changements induits par l'introduction des normes IFRS sont qualitatifs, c'est en cela qu'ils ont un impact sur l'économie et concernent l'intérêt général.

Ce référentiel a justement été conçu dans le but d'asseoir ses concepts sur les réalités économiques – et plus précisément les réalités du marché financier - plutôt que sur des définitions juridiques.

A n'en pas douter, cette approche permet de réels progrès dans l'appréhension des réalités économiques, et surtout accroît très utilement l'information financière disponible au profit des marchés et de toutes les parties intéressées. C'est pourquoi, de longue date, les principaux utilisateurs des comptes – entreprises, auditeurs - ont justement souhaité pouvoir y avoir recours.

Mais aujourd'hui, nous en mesurons tous les enjeux pratiques et économiques. Or, les IFRS conduisent à des ruptures profondes par rapport aux référentiels antérieurs. Certaines des évolutions apportées par les IFRS sont d'ordre technique, et concernent surtout « l'art » de la comptabilité. Mais, dans d'autres cas, le changement introduit par les IFRS affecte des règles - parfois légales - ou des pratiques de la vie économique.

De façon générale, les IFRS focalisent l'attention sur des données instantanées et sont orientées vers le choix de la valeur de marché comme référence pour la valorisation comptable. Elles s'inscrivent ainsi dans un mouvement général qui a ses mérites, car il vise à rapprocher les informations financières et le marché.

Mais cette tendance inquiète aussi, car elle semble correspondre à une vision plus « court-termiste » de l'entreprise, qui est pourtant un projet de long terme. Et elle peut ajouter des éléments de volatilité sur les marchés, plutôt que de leur offrir les références de plus long terme dont ils ont aussi besoin.

S'y ajoute le risque que la valeur de marché ne soit pas la valeur économique, notamment en l'absence de marché de référence, ce qui conduit à retenir des « équivalents » de marché : je ne détaillerai pas ici les risques qu'une « fair value » généralisée nous ferait prendre en termes notamment d'intelligibilité des méthodes d'évaluation, et de leur pertinence : mais il est nécessaire d'être extrêmement vigilants, et de ne pas prendre ce genre de risque en adoptant des normes imprudentes qui ne serviraient pas l'intérêt public.

Un exemple me vient à l'esprit, à titre illustratif. Le recours aux techniques de couverture constitue un progrès et un acquis dans l'évolution récente des marchés financiers, car cela favorise la protection contre le risque et la volatilité des marchés –par exemple le risque de change. Si les règles de comptabilisation des instruments de couverture ont pour conséquence paradoxale de créer un excès de volatilité dans les résultats, les entreprises y auront moins recours. Et, de surcroît, seront conduites à transférer le risque non couvert à d'autres acteurs, probablement les ménages qui ne sont pas en mesure d'accéder aux mêmes techniques de protection.

Dans un tout autre domaine, les partenariats public-privé, qui revêtent une importance croissante pour les Etats, je suis inquiet de l'évolution des débats sur les règles comptables qui leur seront applicables : je crains, au cas d'espèce, une tentative de ramener des cadres juridiques très différents à un cadre unique, largement inspiré par des modèles financiers, qui ne correspondra pas à la nature économique des contrats dans chaque pays, tels qu'ils ont été conçus pour moderniser les administrations.

-> Ces exemples – il y en aurait d'autres - illustrent les risques potentiels que recèlent les normes IFRS . Nous devons avoir conscience qu'ils commencent seulement à se révéler, et que nous n'en avons probablement pas encore pris toute la mesure. Cela justifie la nécessité d'appréhender les IFRS sous l'angle de la stabilité financière.

b. Les IFRS constituent donc un enjeu global de stabilité financière

De manière générale, s'assurer de la bonne intégration des IFRS dans nos économies, sans les déstabiliser ou les dérégler de façon injustifiée : cet objectif entre dans ce que nous appelons, au G8, en Europe, la **stabilité financière**.

Dès lors, les questions comptables internationales sont devenues des questions globales, où l'Europe doit continuer de jouer un rôle moteur.

Depuis quelques années, dans le cadre global des questions réglementaires touchant les marchés financiers, nous discutons de ces questions, de plus en plus, entre Trésor et banques centrales, notamment au Forum de Stabilité Financière. Nous cherchons à identifier les risques divers et à vérifier que les opportunités attendues se réalisent, et notamment dans des conditions de concurrence et de clarté suffisantes pour les marchés.

* * *

Il me semble que ce travail est d'autant plus nécessaire aujourd'hui que, si la décision du passage aux IFRS en Europe est prise et mise en œuvre, nous sommes encore dans une période de transition :

- Les normes ne sont mises en œuvre que cette année pour la première fois ; une « *pause réglementaire* » a été demandée, à juste titre, par l'Europe ; après quoi, il y aura nécessairement des conséquences à tirer de l'expérience ;
- *Le référentiel IFRS n'est pas stabilisé* ; de nombreuses normes restent à élaborer ; même le cadre conceptuel pourrait évoluer ;
- *Le cadre juridique international applicable aux IFRS n'est pas définitivement fixé* : nous aurons à long terme un ou plusieurs jeux de normes, et les rapports entre eux, tant qu'ils subsistent, doivent être organisés.

II - Dans ce contexte, la question devient, de mon point de vue : comment s'assurer aujourd'hui des meilleures conditions de réussite de l'introduction des IFRS ? Comment, en cette période de transition, anticiper les risques ?

A mes yeux, la réponse à cette question est du domaine de la gouvernance.

Je vois trois axes d'effort, qui dépendent de nous tous, et que nous devons mener rapidement et avec toute l'énergie voulue :

Il s'agit de :

- la gouvernance de l'IASB ;
- de la « gouvernance comptable » européenne ;
- de la « gouvernance comptable internationale »

1. La gouvernance de l'IASB : Mieux s'assurer que le « cycle de production » des normes IFRS permet la prise en compte de leur impact sur l'économie

Les normes sont adoptées par les membres du Conseil de l'IASB. Ses membres sont des spécialistes. Mais ils sont engagés dans la production d'un référentiel de qualité, sans que figure au nombre de leurs responsabilités le devoir de prendre en compte les avis et positions des entreprises, régulateurs et des parties prenantes, avec l'objectif de mettre au point des normes incorporant les contraintes de stabilité financière.

Les Trustees de l'IASB ne peuvent eux-mêmes qu'exercer partiellement cette responsabilité. Je sais qu'ils s'efforcent d'y être attentifs, et en particulier Bertrand Collomb, qui a accepté cette lourde tâche. Je me souviens d'un dîner avec Paul Volcker et les Trustees il y a un an à Paris, au cours duquel certains intervenants français – Monsieur Alain Joly, notamment – et allemands (M. Neubürger, ex CFO de Siemens) ont fait valoir de réelles insatisfactions. Je suis certain que les Trustees ont fait en sorte que ces observations soient prises en compte, mais j'entends encore des motifs d'insatisfaction persistants.

Je crois qu'il y a encore des efforts à faire pour que les activités du Conseil de l'IASB soient mieux surveillées, et prennent mieux en compte le besoin d'anticiper les problèmes, avec le souci de l'intérêt général.

En ce domaine, on entend souvent la critique qui est adressée à l'IASB de façon quelque peu incantatoire, et qui peut paraître « facile ». Ceux qui s'expriment sur ce sujet expliquent que les règles de consultation existent, c'est vrai, mais qu'elles sont formelles ; « vous écoutez vos interlocuteurs, mais vous ne les entendez pas », disent-ils à l'IASB.

Je me demande si la manière d'avancer dans ce débat avec pragmatisme, ne serait pas de formuler des propositions très concrètes, qui nous reviennent régulièrement de la part de praticiens, et que je voudrais partager à vous aujourd'hui. Il s'agit d'ajouter à chaque stade du « processus » de production des normes un certain nombre d'améliorations, et par exemple :

- les normes pourraient être assorties d'un exposé plus clair de leurs conséquences économiques au moment où elles sont produites ;
- le rejet des arguments recueillis pendant la consultation doit être justifié ; notamment, les références au « cadre conceptuel » doit être mieux explicitées ; je me félicite qu'il soit l'objet de travaux d'experts actuellement, car il n'avait jamais été discuté auparavant : cela permettra d'identifier s'il est toujours adapté ;
- enfin, un aspect essentiel, sur lequel la France insiste depuis longtemps et que le Commissaire Mac Creevy semble également juger important, est la nécessité de pratiquer des tests préalables à l'adoption d'une norme par l'IASB elle-même ; à vrai dire, il est surprenant qu'en une telle matière cela ne soit pas plus systématiquement le cas ; je voudrais ici faire référence au travail remarquable des superviseurs prudents qui, en assumant des délais plus longs, à mes yeux à juste titre, parviennent à « mettre sur le marché » des produits extrêmement fiables ; prenons l'exemple récent de Bâle II en matière bancaire.

Cette liste n'est pas exhaustive.

Mais je voudrais surtout ajouter une autre idée concrète, de nature plus globale : ne faut-il pas un « mécanisme » pour s'assurer de la mise en œuvre de ces exigences et mieux s'assurer que la gouvernance de l'IASB est conçue pour prendre en considération de l'intérêt public, et renforcer ainsi la confiance dont elle jouit ? J'entends, quoiqu'il en soit, des idées qui s'expriment en ce sens.

Je note que ce souci n'est pas nouveau. Par exemple, dans un domaine voisin, la production de normes d'audit, a été institué auprès de l'organisme privé qui en est chargé, l'IAASB (International Auditing and Assurance Standards Board), un « Public Interest Oversight Board », pour commencer à remplir la fonction que son nom exprime bien. C'est notre compatriote **René RICOL** qui a montré la voie, par sa proposition en tant que président de l'IFAC dès 2003 ; il suggère de travailler en ce sens dans le domaine comptable, mais avec une ambition au moins redoublée. J'ai entendu d'autres idées analogues, dans le même esprit. Une réponse nouvelle et énergique est en effet à inventer par l'Europe, au nom de l'intérêt public qu'elle a dès l'origine placé au cœur de sa stratégie en ce domaine comptable ; l'Europe, qui incorpore les normes IFRS directement dans son droit, a toute légitimité, et même la responsabilité d'agir pour obtenir la garantie que ces normes ne soient pas uniquement des produits de perfection de l'art comptable, mais aussi des outils propices au bon fonctionnement de leurs marchés, et à la stabilité financière globale.

2. La « gouvernance comptable » européenne : Veiller à ce que l'Union européenne joue pleinement son rôle

Je voudrais rappeler encore une fois ce fait : l'Europe est non seulement le premier « client » de l'IASB, mais aussi celui qui a décidé d'adopter directement dans son droit les normes IFRS : tous les pays n'ont pas fait ce choix aussi nettement. Cela impose une vigilance très grande, dont je voudrais que la Commission européenne soit plus pleinement consciente.

Le premier rôle de l'Europe va encore consister, pendant les prochaines années, à adopter les nouvelles normes de l'IASB. Ne doutons pas que les européens – comme leurs homologues dans d'autres continents - réagiront si des problèmes lourds se posent. Si, toutefois, les suggestions que j'ai faites sont mises en œuvre, ces décisions devraient normalement être prises dans de bonnes conditions.

Mais d'autres conditions doivent être remplies :

a. Un travail harmonieux avec la Commission européenne, qui doit améliorer ses relations de travail avec les Etats Membres

La Commission doit travailler avec eux à travers l' « ARC » (Comité européen de réglementation comptable). La décision de la Commission européenne de créer un « groupe de haut niveau » en plus de ce dispositif, dont les contours ne sont pas encore précis, est à mes yeux d'une utilité contestable et je souhaite que la Commission préserve à l'Union toute l'efficacité et la souplesse dont elle aura besoin.

La plus grande transparence est nécessaire, de la part de la Commission ; il y a des progrès à faire en ce domaine, par exemple en ce qui concerne le sujet essentiel de l'élaboration des programmes de travail de l'IASB, sur lequel aucune consultation suffisante, ni des Etats membres, ni du secteur privé n'a été effectuée par la Commission.

J'évoquerai plus tard les négociations internationales ; mais dans ce domaine aussi, la Commission doit veiller à mieux informer les Etats.

Le principe de transparence devra aussi s'appliquer à l'étude, que la Commission devra réaliser en 2007 pour évaluer les conditions de mise en œuvre des IFRS. Le lancement de l'appel d'offres, par exemple, dont les termes sont importants, n'a pas été concerté avec les Etats-Membres.

b. Bien entendu, le travail de la Commission suppose aussi une coopération intense avec les préparateurs et utilisateurs privés des comptes, via l' « EFRAG » (l'organisme privé qui formule des avis sur les projets de normes), qui doit continuer à mobiliser son expertise et produire des analyses très tôt, en amont des décisions à prendre. L'EFRAG doit travailler le plus étroitement possible avec les régulateurs européens. Et il doit avoir les moyens correspondant à son rôle.

Cela suppose naturellement que la concertation soit effectuée au préalable au niveau national : c'est le rôle du CNC de favoriser l'émergence de positions communes et de les porter dans le débat européen.

Je reviens sur l'étude que prépare la Commission : ce sera une bonne occasion pour les parties prenantes en France de faire valoir leur analyse et leurs positions. J'ai entendu que l'Ordre des experts comptables et l'Académie voulaient créer un Observatoire ; je crois que les entreprises (le Medef) ont aussi, c'est bien normal, le projet de s'atteler à la tâche, sous une autre forme. Je vous félicite de ces initiatives, qui serviront à la prise de décision publique, et vous suggère d'assurer une saine émulation – mais aussi une bonne coordination de vos efforts, qui nous permettront de prendre toute notre part collectivement au débat européen et international.

c. La Commission devra aussi correctement sélectionner ses priorités. Parmi les projets importants qui sont à l'ordre du jour, figure l'éventualité d'un référentiel pour les PME. Ce projet devra faire l'objet d'un avis complet du CNC et à travers lui de toutes les parties intéressées en France. Mais, d'ores et déjà, il ne semble pas répondre à la situation et aux besoins français : ce sera un sujet de débat important.

En sens inverse, je suis préoccupé de l'évolution des interprétations produites par l'IFRIC ; je crois que nous devons intensifier l'attention que nous portons à ce domaine et notamment : veiller en ce domaine à un respect aussi rigoureux de la gouvernance, et ne conférer de valeur juridique qu'aux décisions ayant respecté des procédures satisfaisantes, notamment en termes de transparence des processus de détermination de l'ordre du jour, et de consultation.

d. C'est enfin au niveau européen que sont traitées les questions institutionnelles concernant l'IASB. Vous savez que le président du conseil des Trustees, Tommaso Padoa-Schioppa, vient de démissionner pour devenir ministre des finances italien. Je souhaite que se présente un candidat européen aussi remarquable et capable de lui succéder. Surtout je souhaite que l'Europe puisse nouer avec lui la discussion sur les questions de gouvernance de l'IASB.

Or, l'IASB sollicite par ailleurs une stabilisation de son financement à long terme. Je dois dire qu'en toute hypothèse, le principe d'un financement volontaire par les entreprises me semble bon. C'est la position qu'a pris la France, dans le cadre de discussions entre les Etats membres de l'Union européenne sur ce sujet, qui ont lieu en ce moment.

Mais un certain nombre de réticences sont exprimées, en particulier sur ce terrain de la gouvernance. C'est pourquoi j'ai rappelé, il y a un instant, les demandes françaises sur ce sujet. L'heure me paraît bien choisie pour évoquer ces questions et tenter de les résoudre de manière raisonnable, en visant un objectif plus ambitieux que ce que le Commissaire Mac Creevy a exprimé jusqu'à présent.

3. La « gouvernance comptable internationale » : Stabiliser le cadre juridique international en matière de normes comptables

a. 2 questions sont souvent confondues :

- « **convergence** » à long terme vers un jeu unique de normes ; l'Europe ne souhaite pas voir cet objectif se substituer à celui du développement équilibré du référentiel IFRS, et insiste sur la nécessité de préserver ses caractéristiques, notamment son choix d'énoncer des principes plutôt que des règles ; il faut que l'IASB en soit bien consciente ;
- tant qu'existent plus d'un référentiel, l'essentiel est d'assurer la compatibilité entre eux ; le terme retenu par les textes européens est celui d' « **équivalence** » ; cet objectif était au cœur de la stratégie européenne d'adoption des IFRS ; elle visait à offrir aux entreprises européennes, utilisant les IFRS, l'accès à tous les marchés du monde. A mes yeux, aujourd'hui, cet objectif pourtant simple n'est pas atteint.

Les deux approches ont un point commun : elles appellent à un dispositif clair et stable pour organiser la période actuelle. En d'autres termes, l'élément nouveau, c'est l'adoption des IFRS par l'Europe et nous devons ancrer cette décision dans le concert international beaucoup plus fermement que la Commission ne le propose à ce jour.

La technique pour élaborer un tel cadre juridique porte le nom d'une méthode éprouvée : la reconnaissance mutuelle. Il faut s'assurer : de la juste concurrence (« *level playing field* ») entre les entreprises, qui doivent remplir des *obligations comparables* ; et de la protection des investisseurs, qui doivent essentiellement bénéficier d'*informations comparables.*

b. La France a demandé au Commissaire de prendre l'initiative sur certains points.

- A l'égard de nos partenaires américains, qui maintiennent des obligations de réconciliation à l'égard des entreprises européennes cotées aux Etats-Unis, il semble raisonnable de faire observer que *la période de transition dont ils bénéficient jusqu'à la fin de 2006 ne peut plus durer très longtemps.* Si elle était prolongée, ce qui suppose une décision européenne cette année, ils devraient, à une date proche et en tous cas avant 2009, comme ils le laissent entendre, supprimer les obligations de réconciliation aujourd'hui imposées aux émetteurs européens aux Etats-Unis ; à défaut, des débats ont lieu actuellement au sein de l'Union européenne pour éventuellement décider qu'au moins les réconciliations des IFRS toujours en vigueur dans un pays tiers seront appliquées en Europe aux émetteurs de ces Etats, même si cela n'est évidemment pas en soi un but souhaitable ou recherché ;
- S'ajoute la nécessité, dont le Commissaire Mac Creevy paraît convaincu, d'organiser les rapports entre les Etats-Unis et l'Europe pour éviter que des décisions d'interprétation soient prises par les autorités d'un continent à l'égard d'une entreprise cotée sur son marché mais ressortissante de l'autre continent ; cela conduirait de facto à reconnaître un droit d'interprétation d'un référentiel comptable – par exemple les IFRS – à des autorités – par exemple la SEC - d'un pays qui ne l'applique pas. Il en résulterait des risques juridiques incompatibles avec la transparence et la stabilité des marchés.
- Dans ce cadre, des discussions plus approfondies seront naturellement indispensables avec nos partenaires canadiens et japonais, avec qui je souhaite que les flux d'échanges économiques se

développent notamment sur la base d'une claire reconnaissance mutuelle des normes, à laquelle je crois qu'ils seront très bientôt prêts.

- Ce dialogue devra être étendu sans délai aux grandes économies émergentes, comme la Russie, le Brésil, l'Inde et la Chine et à d'autres pays qui le souhaiteront. Avec l'unification du référentiel européen autour des IFRS, et la convergence prochaine avec ce même référentiel d'autres très grandes zones économiques sur tous les continents, il est possible d'avancer dans la construction d'un dispositif international cohérent et solide, favorable aux échanges internationaux dans le respect de la concurrence et des droits des investisseurs.

*

En conclusion : le choix des IFRS a un impact majeur sur l'économie ; c'est pourquoi il est normal que les acteurs économiques responsables s'y intéressent et organisent autour de ces normes le cadre nécessaire, pour bénéficier de leurs avantages en évitant leurs éventuels inconvénients.

Cela doit permettre de mieux anticiper les risques, et de contribuer ainsi à la confiance et à la stabilité financière.

J'ai suggéré des pistes en ce sens, concernant la « gouvernance » du système comptable dans son ensemble, surtout à l'échelle européenne et internationale. Il faut en débattre et surtout agir.

Et en France, soyez assurés que nous continuerons à travailler avec toutes les parties intéressées à ces questions, avec l'objectif d'une mobilisation collective et cohérente sur ces enjeux d'intérêt général.