

AUTORITE DES NORMES COMPTABLES

3, Boulevard Diderot
75572 PARIS CEDEX 12

Téléphone 01 53 44 52 01

Télécopie 01 53 44 52 33

Internet <http://www.anc.gouv.fr/>

Mel jerome.haas@anc.gouv.fr

Le Président

JH

n°135

Paris, le 31 août 2011

Madame Françoise FLORES
Chairman

EFRAG –European Financial Reporting Advisory
Group
35 Square de Meeûs
B – 1000 BRUSSELS

Objet : Evaluation des normes comptables.

Chère Madame,

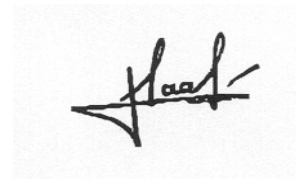
Je vous prie de trouver ci-après les propositions de l'ANC relatives à l'évaluation des normes comptables.

Ainsi que j'ai eu l'occasion de l'évoquer lors de la réunion de présentation à Bruxelles du discussion paper – Considering the effects of accounting standards, le document ci-joint met en relief deux points :

- le besoin d'une méthode précise pour procéder à une évaluation des normes comptables qui ne se borne pas à une appréciation de la cohérence matérielle de la norme ou aux aspects macro-économiques généraux. Aucune méthode de cette nature n'est à notre connaissance disponible aujourd'hui.
- avec quelques différences, la méthode proposée par l'ANC est applicable à une évaluation de la norme tant préalablement à son adoption qu'après son adoption.

Je ne doute pas que toutes les parties intéressées sauront obtenir de l'IASB l'application des principes sous-jacents à une telle méthode.

Je vous prie d'agréer, Chère Madame, l'assurance de mes salutations distinguées.



Jérôme HAAS

Pourquoi faut-il une méthodologie d'évaluation des normes comptables ?

- **Depuis plusieurs dizaines d'années, la conduite des politiques publiques accorde une place spécifique à l'évaluation.** En pratique, les dispositifs d'évaluation se concrétisent sous différentes formes mais leurs finalités restent constantes. Il s'agit de s'assurer de l'efficacité et de l'efficience de décisions prises ou à prendre, qu'elles soient d'ordre législatif ou réglementaire ou même du domaine de la gestion de projet. Ainsi, l'évaluation devient un moyen de rendre compte au public, de rendre plus transparent le processus décisionnel. C'est également l'occasion de mesurer si l'intérêt général a été servi de manière satisfaisante.
- L'évaluation des politiques publiques, au sens large, et plus précisément des réglementations se sont diffusées à des pans entiers de l'action publique, notamment en matière d'infrastructures, dans le domaine social ou environnemental. Avec le recul et la combinaison de diverses expériences, **des bonnes pratiques ont émergé** et ont fait l'objet de diverses publications tant académiques qu'institutionnelles¹.
- A titre d'exemple, s'agissant des sujets réglementaires, nous pouvons citer les études menées depuis des années, visant à appréhender l'impact des changements des règles prudentielles dans les secteurs bancaire et de l'assurance. Ces démarches, qui constituent des bonnes pratiques, se sont perfectionnées en plusieurs années de façon très approfondie.
- Or, les normes comptables sont incontestablement une forme de réglementation.
- **La normalisation comptable ne peut pas rester en marge de ces bonnes pratiques d'évaluation.**

Dans le domaine des normes comptables plus précisément, il n'est pas possible de négliger les leçons des dernières années : la crise financière et les évolutions des normes internationales démontrent la nécessité d'évaluations solides. En effet :

- la crise a mis en relief des mécanismes de transmissions de décisions économiques sur les marchés directement liés aux choix de représentation comptable ;
- les plus récentes normes ont conduit à adopter des concepts nouveaux, non entièrement établis et débattus ; les « basis for conclusions » ne suffisent pas à comprendre et asseoir la validité des concepts, ni leur cohérence avec les autres normes du référentiel ou le cadre conceptuel ;

¹ Voir par exemple, les nombreuses publications de l'OCDE sur les analyses d'impact de la réglementation. Voir également, le dispositif mis en œuvre par la Commission européenne.

- les modalités d'élaboration de ces normes ont mobilisé des techniques diverses de consultation, sans qu'aucune ne fasse véritablement l'objet d'évaluation à proprement parler ; le terme de « field-testing » a été employé pour exprimer cette demande d'évaluation, sans toutefois que son contenu soit très précisément articulé.

Pour toutes ces raisons, il a paru nécessaire et urgent de formuler des propositions concrètes pour l'évaluation des normes comptables, dont la spécificité justifie une approche adaptée.

Trois remarques préalables peuvent être formulées :

1. Au fil des débats sur les normes IFRS en Europe depuis leur introduction en 2002-2005, le besoin d'évaluation s'est fait sentir, de façon variable selon les époques et les lieux d'expressions.

Des termes nombreux ont pu être utilisés, tels qu' « impact sur l'économie » (par le Conseil ECOFIN, à plusieurs reprises) ou « analyse coût/avantages » (par utilisation du vocabulaire de l'évaluation globale), « études d'impact » (par références aux textes et pratiques de l'Union Européenne), ou encore « études d'effets », expression qui ne signifie rien d'autre en substance que les précédentes.

L'IASB, au-delà de ses propres volumineux documents de procédure (« Due process »), a déployé une terminologie de plus en plus étendue et variée, comme par exemple : fiels tests, field visits, feedback statements, outreach...

En réalité, la terminologie utilisée n'a aucune importance. Seule compte l'existence ou non d'un véritable dispositif politique d'évaluation des normes comptables.

Nous utiliserons dans ce papier le terme générique d'évaluation.

2. La nécessité et la nature des évaluations de la production d'un normalisateur comptable n'est pas la même selon son processus de travail et le mode d'élaboration des normes.

Dans le cadre d'un processus fondé sur l'expression des besoins par les parties prenantes et sur l'élaboration de la norme par ces parties prenantes, le contact avec les acteurs économiques est établi en amont. Il est donc hautement probable que l'essentiel des effets économiques puisse être ainsi anticipé dans le déroulement du processus de production de la norme.

A l'inverse, un processus décisionnel partant d'une approche conceptuelle élaborée par des spécialistes employés par le normalisateur, publiée sur ces bases et seulement alors, ultimement, soumise à consultation, risque plus probablement de ne pas anticiper les effets économiques des normes.

Le processus de l'IASB ressemble davantage au second processus décrit ci-dessus. **Pour cette raison, la nécessité de soumettre les projets et les textes définitifs à des évaluations rigoureuses paraît d'autant plus impérative en matière de normes comptables internationales.**

3. De tels dispositifs doivent être précis :

Ils ne sauraient être limités à l'évaluation de l'efficacité interne des normes, ni étendus à des objectifs vagues tels que les effets macro-économiques des normes. En réalité, l'impact des normes comptables sur l'économie est beaucoup plus circonscrit : il s'exerce, à travers la représentation de l'activité économique des entreprises, sur les décisions et comportement de tous les acteurs qui en sont partenaires et en définitive, par agrégation, sur des secteurs, des marchés économiques, voire sur l'économie tout entière.

C'est pourquoi le normalisateur comptable ne peut pas s'abstraire des conséquences de ses productions. Il est donc urgent qu'une méthode d'évaluation effective des normes comptables soit proposée.

Les propositions ci-dessous décrivent **une méthodologie qui est susceptible de s'appliquer aussi bien avant qu'après l'adoption des normes comptables.**

Plus précisément, elles répondent à deux questions :

- qu'est-ce qu'une évaluation de normes comptables ?
- comment mettre en œuvre une évaluation des normes comptables ?

Qu'est ce qu'une évaluation de normes comptables

L'évaluation des normes comptables devrait consister en un « contrôle qualité », concret, qui donne un sens, un contenu, une crédibilité à l'expression habituellement employée dans les enceintes internationales de « normes comptables de qualité ».

De telles évaluations, qui doivent être pratiquées aussi bien avant qu'après l'adoption des normes par le normalisateur, devraient porter sur :

- a. **L'évaluation de la qualité intrinsèque de la norme**, qui consiste à appréhender la norme en tant que telle, sa cohérence interne et son insertion dans son environnement immédiat ; c'est le minimum qu'on puisse attendre d'un normalisateur ;
- b. **L'évaluation des effets externes de la norme** qui mesure les effets de la norme sur son environnement économique ; c'est ce qui est véritablement attendu du normalisateur comptable, dont la production s'insère dans un ensemble réglementaire et économique plus vaste que le seul univers de la comptabilité.

Les évaluations de la qualité intrinsèque doivent vérifier les points suivants :

- a. La norme est correctement lue et comprise par tous ;
- b. Les concepts maniés dans le cadre de la norme sont clairs, acceptés et cohérents avec l'ensemble du référentiel ;
- c. La norme est traduite dans les comptes de manière conforme aux buts élémentaires du normalisateur (par exemple, inscription de nouveaux actifs ou passifs au bilan, reclassement -de certains flux à un niveau donné du compte de résultat global, etc.) ;
- d. Les dispositions de la norme permettent la comptabilisation de données fiables.

Les évaluations des effets externes

Les évaluations des effets externes doivent porter sur :

- a. L'identification d'une nécessité de produire ou changer une norme (l'existence d'un besoin non satisfait, d'une demande exprimée, d'un problème à résoudre) ;
- b. La simulation des effets de la norme sur les comptes (compte de résultat, bilan, notes annexes) en mettant en relief la situation préalable, celle qui résulte de la norme et les éventuelles alternatives à la norme proposée. Ce volet est décisif ; il doit conduire à identifier les effets « instantanés » de la norme : accroissement du bilan, alourdissement des annexes, volatilité du résultat, etc. ;

- c. L'identification des effets sur le comportement des acteurs économiques, le cas échéant en tenant compte de leurs contextes spécifiques. Par acteur économique, il faut entendre les investisseurs, les dirigeants d'entreprises, les superviseurs pruden­tiels, les régulateurs de marché, les contractants des entreprises, etc. ;
- d. L'appréhension de ces effets constatés à l'échelle d'une entité, lorsqu'ils se cumulent à l'échelle d'un secteur d'activité ou d'un marché.

Les évaluations de la qualité intrinsèque semblent, de prime abord, devoir être effectuées en premier. Pourtant, elles peuvent s'avérer inutiles si les évaluations des effets externes doivent conduire à l'identification de problèmes majeurs. C'est pourquoi, en pratique, la priorité devrait au contraire être donnée aux évaluations des effets externes, avant de se livrer à une évaluation de la qualité intrinsèque.

La description des moyens et des modalités précises pour mettre en œuvre les huit principes ci-dessus peut utilement être développée. Toutefois, ce qui importe est que chaque principe soit effectivement appliqué dans de futures évaluations qui à défaut ne comporteront pas les éléments essentiels et manqueront de crédibilité.

Ces principes sont simples à comprendre. Certains d'entre eux qui peuvent paraître plus complexes – c'est le cas de l'identification des effets sur le comportement des acteurs économiques - sont courants en pratique dans d'autres domaines.

Sur la base de cette approche fondée sur des principes, la méthodologie correspondante sera bien entendu améliorée et précisée au fil du temps et des meilleures pratiques y seront incorporées.

La combinaison de ces évaluations doit déboucher sur une évaluation globale.

Il est évident que cette évaluation globale ne saurait être une moyenne, même pondérée, de ces différents éléments, les huit principes. En effet, si la plupart des éléments d'évaluation de la qualité intrinsèque peuvent être aisément corrigés, le plus souvent il n'en va pas de même des éléments d'évaluation des effets externes.

L'apparition de questions sérieuses, à l'examen des questions d'évaluation des effets externes, doit conduire à remettre en cause des parties, des aspects, voire toute la norme.

Par conséquent, une évaluation globale doit traiter sans a priori l'ensemble des questions rencontrées et proposer des solutions pour y répondre avec efficacité.

Comment mettre en œuvre des évaluations de normes comptables

Les évaluations de normes comptables sont des exercices d'ampleur significative. Elles doivent être mises en œuvre à bon escient, et de la façon la plus efficace possible, en utilisant l'ensemble des moyens à disposition du normalisateur.

Il doit être souligné que la qualité des évaluations sera d'autant plus grande que les parties prenantes à ces évaluations seront nombreuses et diversifiées, permettant ainsi une meilleure prise en compte de l'intérêt général.

Ces évaluations doivent être pratiquées aussi bien avant qu'après l'adoption des normes comptables par le normalisateur quoique selon des modalités légèrement différentes.

Avant l'adoption :

Les normes les plus significatives devraient faire l'objet d'évaluation. Dès le « discussion papers », l'organisation et les paramètres de l'exercice devraient être annoncés et mis en place, pour être effectivement développés dans les « exposés-sondages », en accompagnement du projet de texte normatif.

Lors de chaque modification importante du projet, ou pour l'étude d'alternatives, des évaluations devraient être pratiquées.

Ces évaluations devraient être pratiquées par le normalisateur international, avec le concours des normalisateurs nationaux. Il est clair que l'organisation des évaluations est une partie intégrante du métier de normalisateur, elle lui permet de mieux engager sa responsabilité, de justifier son action, ainsi que de garder le contact avec les réalités de la vie économique.

Après l'adoption :

L'IASB semble s'orienter vers le projet que toute norme doit faire l'objet d'une évaluation, deux ans après son adoption. Cette obligation pourrait être limitée aux normes les plus importantes, ou les plus critiquées, sans critère a priori, ceci dans un cadre garantissant l'indépendance des analyses effectuées. Pour éviter que l'IASB ne soit juge et partie, un mécanisme permettant une restitution fidèle des évaluations doit être mis en place

Les évaluations peuvent, par construction, être réalisées par toute partie prenante. Cet élément de concurrence dans l'évaluation des normes comptables est, a priori, un élément positif qui permet d'enrichir le débat. Pour cela, la synthèse des analyses des différentes parties prenantes devrait rendre compte de cette diversité et donc être effectuée de façon indépendante de l'IASB.

Rôle des entreprises - obtention des données

Une des difficultés souvent évoquée à ce stade a trait à l'obtention des données de la part des entreprises. Ce problème n'a pas été rencontré dans les domaines évoqués plus haut, en matière d'évaluation de politiques publiques. Dans un domaine lié à la réglementation, et compte tenu de l'intérêt collectif qui s'attache à la bonne fin d'un dispositif crédible d'évaluation de normes comptables, on peut avancer au contraire que ces problèmes d'accès aux données, parfois rencontrés par des universitaires, ne se posera pas. A la vérité, il est en effet vraisemblable que les entreprises qui savent se mobiliser pour exprimer leurs points de vue sur une norme comptable avant comme après son adoption par le normalisateur, sauront se saisir d'une méthodologie articulée telle que celle présentée ci-dessus pour faire valoir leurs vues.

La sélection des entreprises de l'échantillon devra être transparente et équilibrée, et justifiée comme telle. Les noms des entreprises peuvent ne pas être divulgués, sauf aux normalisateurs nationaux.

Sous-traitance

Des coopérations peuvent être utiles pour réaliser des évaluations. Toutefois, s'agissant des évaluations réalisées avant l'adoption de normes par le normalisateur, il n'est pas souhaitable qu'elles soient effectuées, directement ou indirectement, par des acteurs privés qui ne sont pas directement en responsabilité, sauf pour des tâches ponctuelles.

Délais

Avant l'adoption, à titre indicatif, un travail d'évaluation peut être conduit, s'il est correctement planifié en un délai de 3 à 12 mois au plus. Toutefois, il doit être clair que la norme doit rester à l'état de projet tant qu'elle ne donne pas satisfaction au regard de sa qualité intrinsèque et de ses effets externes.

Après l'adoption, une fois le texte adopté, sa revue doit être déclenchée dès que les premières conséquences négatives sont identifiées. A titre indicatif, il a été envisagé de prévoir une revue systématique après un certain délai, de l'ordre de 2 ans, à tout le moins pour les principales normes.

Dossiers d'évaluation

Au total, un dossier d'évaluation est un document complet, incluant des considérations conceptuelles, des scénarios chiffrés, des considérations pratiques issues de confrontation avec tous les utilisateurs des normes, et des éléments d'évaluation fondés sur ces éléments.

Conclusion

Les propositions formulées ci-dessus visent à atteindre, par la prise de responsabilité des acteurs de la normalisation comptable, un objectif qui figure dans toutes les chartes qui définissent dans le monde la normalisation comptable : le service de **l'intérêt général**.

Sans de telles orientations, les normes comptables n'atteindront pas le degré de qualité qui en est attendu, et les acteurs économiques ne trouveront pas le degré de confiance dont ils ont besoin pour conduire leurs affaires ou réguler l'économie. Et les responsables ultimes de l'intérêt général, les gouvernements et les parlements, imposeront les procédures qu'ils jugeront appropriées.

Deuxièmement, les normes comptables sont des textes juridiques de grande portée économique. C'est en cela qu'elles doivent être évaluées à l'aune de l'intérêt général.

La pratique de l'évaluation des normes comptables n'existe pas encore. Elle devient indispensable, d'autant plus dans un cadre global qui impose des précautions accrues.

C'est pourquoi il faut partir sans délai des meilleures leçons qu'il est possible de tirer de l'expérience générale en ce domaine et des enjeux propres à la normalisation comptable. Ces pratiques doivent être précises et concrètes. Il n'est pas nécessaire de les traduire par de longs textes de procédures, qui sont le plus souvent respectés dans la lettre : c'est l'esprit qui compte, dont on juge le respect au résultat, c'est-à-dire au sérieux des dossiers d'évaluation.