

Bruxelles, le 18.6.2015
COM(2015) 301 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**ÉVALUATION DU RÈGLEMENT (CE) N° 1606/2002 DU 19 JUILLET 2002 SUR
L'APPLICATION DES NORMES COMPTABLES INTERNATIONALES**

{SWD(2015) 120 final}

1. Introduction

Plus de dix ans après l'adoption du règlement n° 1606/2002 (le «règlement IAS»)¹ et après un premier examen de son application en 2008², la Commission a décidé, dans le cadre du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT)³, d'évaluer si cet acte législatif avait atteint son objectif. Par ailleurs, le règlement n° 258/2014⁴ fait obligation à la Commission de soumettre un rapport sur les conclusions de cette évaluation, contenant, le cas échéant, des propositions de modification du règlement, et de faire également rapport sur les modalités de gouvernance des organismes concernés.

L'adoption des normes internationales d'information financière (IFRS)⁵ publiées par l'International Accounting Standards Board (IASB) en vue de leur utilisation dans l'Union européenne avait pour objectif d'accroître l'efficacité du fonctionnement des marchés de capitaux de l'Union et du marché intérieur.

Depuis 2005, en vertu du règlement, les états financiers consolidés des sociétés de l'UE cotées en bourse⁶ sont préparés conformément aux normes IFRS. Les États membres ont la possibilité d'étendre l'application des normes IFRS aux états financiers annuels individuels et aux sociétés non cotées. La directive sur la transparence⁷ dispose également que tous les émetteurs (y compris hors UE) dont les titres sont cotés sur un marché réglementé situé ou opérant dans l'UE doivent utiliser les IFRS.

Le présent rapport synthétise les conclusions de cette évaluation et recense les améliorations possibles. Le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne contient des éléments supplémentaires qui l'étayent.

2. Méthode

Pour mener cette évaluation, la Commission a recueilli l'avis des parties intéressées à travers une consultation publique (août à novembre 2014, 200 contributions), un groupe informel d'experts (18 organisations publiques et privées, 3 réunions en 2014) et le comité de réglementation comptable (CRC), au sein duquel chaque État membre est représenté. Elle a passé en revue la littérature sur l'impact de l'adoption obligatoire des IFRS dans l'UE et sur la

¹ Règlement (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil du 19 juillet 2002 sur l'application des normes comptables internationales (JO L 243 du 11.9.2002).

² COM(2008) 215.

³ COM(2014) 368.

⁴ Article 9, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 258/2014 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 établissant un programme de l'Union visant à soutenir des activités spécifiques dans le domaine de l'information financière et du contrôle des comptes pour la période 2014-2020, et abrogeant la décision n° 716/2009/CE (JO L 105 du 8.4.2014).

⁵ Les normes comptables internationales (International Accounting Standards, IAS) ont d'abord été publiées par l'International Accounting Standards Committee (IASC), prédécesseur de l'IASB.

⁶ Dont les titres sont négociés sur un marché réglementé de l'UE.

⁷ Directive 2004/109/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2004 sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé et modifiant la directive 2001/34/CE (JO L 390 du 31.12.2004).

performance des IFRS au cours de la crise. Elle s'est également appuyée sur l'expérience interne des organismes internationaux et européens concernés. Il a été tenu compte, lors de l'évaluation, des recommandations de M. Maystadt⁸ visant à renforcer le rôle de l'UE sur la scène internationale de la normalisation.

L'évaluation visait à comparer la situation découlant de l'adoption du règlement IAS à celle qui aurait prévalu si les IFRS n'avaient pas été adoptées. Toutefois, il n'existait pas de situation bien définie par rapport à laquelle comparer celle résultant de l'adoption des IFRS, compte tenu de l'absence d'uniformité des autres systèmes dans l'UE, et étant donné que les référentiels comptables nationaux et américain (GAAP) ont évolué au cours de la période considérée.

De manière générale, l'évaluation a été réalisée sous l'angle de l'UE dans son ensemble, sans analyse systématique de l'interaction entre le règlement et les législations nationales. Il n'a pas été procédé à un examen technique des normes IFRS, et la charge administrative que les différentes normes sont susceptibles de représenter n'a pas non plus été examinée. L'évaluation ne s'est pas non plus penchée sur les autres régimes comptables possibles pour les sociétés non cotées de l'UE.

Les effets de l'adoption des normes IFRS ont été difficiles à isoler, d'autres changements réglementaires importants étant intervenus au cours de la période considérée; ces effets ont en outre été variables selon les référentiels comptables nationaux utilisés avant les IFRS. De plus, il a été difficile d'obtenir des données quantitatives sur les entreprises appliquant les IFRS et sur les coûts et avantages de cette application. Les recherches existantes ont jusqu'à présent surtout porté sur les grandes entreprises. Enfin, les participants à la consultation publique ont été auto-sélectionnés et ne forment pas nécessairement un échantillon représentatif.

L'évaluation n'a pas porté sur l'audit. Il est communément reconnu qu'il est nécessaire, pour que les états financiers soient fiables, que les audits soient de qualité élevée. Au cours de la période considérée, l'UE a renforcé son cadre réglementaire en matière de contrôle légal des comptes, y compris en ce qui concerne l'indépendance de la supervision des auditeurs et des cabinets d'audit⁹.

⁸ Les IFRS devraient-elles être plus «européennes»?; Mission de renforcement de la contribution de l'UE à l'élaboration des normes comptables internationales; Rapport de Philippe Maystadt – octobre 2013.

⁹ Directive 2006/43 concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés, modifiée par la directive 2014/56 et le règlement n° 537/2014 applicable à partir de la mi-juin 2016.

3. Résultats

3.1. Critères d'évaluation

3.1.1. Efficacité

L'objectif du règlement IAS était d'harmoniser l'information financière des sociétés cotées en exigeant un degré élevé de transparence et de comparabilité de leurs états financiers afin d'améliorer l'efficacité du fonctionnement des marchés des capitaux de l'Union et du marché intérieur. Le règlement insistait sur l'importance que les IFRS obtiennent une reconnaissance mondiale, de manière à ce que les entreprises de l'Union puissent participer sans handicap à la course aux ressources financières sur les marchés mondiaux de capitaux.

Transparence et comparabilité

La Commission constate que le règlement IAS a permis d'accroître la transparence des états financiers en améliorant la qualité des comptes et des informations publiées et en augmentant la valeur et la pertinence de l'information financière, ce qui s'est traduit par une plus grande exactitude des attentes du marché, notamment des prévisions des analystes. Il a également permis une plus grande comparabilité des états financiers au sein d'un même secteur ou pays, ou d'un secteur ou pays à l'autre, même si des différences persistent.

Les éléments recueillis suggèrent que la qualité des états financiers établis conformément aux IFRS est bonne, ce qui implique que les normes sont de bonne qualité. Si leur complexité a été critiquée, il ressort des analyses effectuées que cette complexité est dans une large mesure inévitable, car elle découle de la complexité sous-jacente des activités économiques. Bien que les normes ne soient pas spécifiques à chaque secteur, elles sont jugées suffisamment souples pour convenir à la plupart des modèles économiques; néanmoins, des doutes ont été exprimés quant à leur adéquation pour les investisseurs à long terme et quant au volume des informations à publier.

Le règlement IAS reconnaissait que, pour que l'information financière soit de qualité élevée, il était essentiel de veiller au strict respect des normes. En vertu de la directive sur la transparence, c'est aux États membres qu'il incombe de faire respecter les normes comptables; l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) coordonne leurs activités afin de renforcer la convergence en matière de surveillance et de garantir l'application uniforme des IFRS dans l'UE.

Les éléments recueillis suggèrent que des mécanismes appropriés garantissant la bonne application des IFRS sont en place et que l'AEMF joue un rôle important dans la promotion de l'uniformité et de la cohérence de cette application dans toute l'UE. Néanmoins, certains éléments montrent que des différences de mise en œuvre demeurent d'un État membre à l'autre. L'AEMF a récemment publié de nouvelles lignes directrices¹⁰ concernant le contrôle

¹⁰ ESMA/2014/807.

de cette mise en œuvre, susceptibles d'apporter des améliorations en la matière, mais il est encore trop tôt pour évaluer leur impact.

L'uniformité de la mise en œuvre des normes peut dépendre de la manière dont elles sont interprétées. L'AEMF signale au comité d'interprétation des IFRS (IFRS Interpretations Committee) les domaines dans lesquels existe une diversité des pratiques. La Commission se félicite de cette coopération efficace entre les deux organes.

Fonctionnement efficace des marchés de capitaux de l'Union et du marché intérieur

La Commission a constaté des améliorations sur les marchés des capitaux: hausse de la liquidité; diminution du coût du capital; augmentation des transactions transfrontières; meilleur accès aux capitaux au niveau de l'UE et au niveau mondial; meilleure protection des investisseurs et préservation de la confiance des investisseurs. Cependant, comme indiqué plus haut, il n'a pas été possible de distinguer les effets produits par les normes IFRS de ceux résultant d'autres changements intervenus sur les marchés des capitaux.

Le rôle d'amplificateur de la crise financière qu'a pu jouer l'utilisation des IFRS a beaucoup été débattu, mais à cet égard, il n'a pas été possible de parvenir à des conclusions bien tranchées. Deux aspects de la comptabilité sont sur la sellette. Le premier est l'utilisation des prix courants (justes valeurs) pour déterminer la valeur des instruments financiers. En cas de dynamisme ou de morosité excessifs des marchés, ces valeurs peuvent être exagérées. Certains instruments, comme les prêts bancaires, sont quant à eux comptabilisés sur la base du coût, ce qui exige de constamment évaluer la probabilité que les clients remboursent les montants dus. Pendant la crise financière, la norme applicable aux prêts douteux a fait l'objet de nombreuses critiques pour avoir conduit à la constitution de provisions «trop faibles et trop tardives». L'insuffisance des informations publiées par les banques a également été critiquée. À l'issue d'une longue procédure formelle (*due process*), l'IASB a publié en 2014 une nouvelle norme sur les instruments financiers (IFRS 9), qui est actuellement en cours d'évaluation en vue de son adoption. Dans l'ensemble, la crise financière a montré que les normes pouvaient avoir d'importantes conséquences économiques (s3.2).

Normes mondiales

Le règlement IAS prévoyait que les IFRS deviennent des normes mondiales qui profiteraient aux entreprises de l'UE. Les parties prenantes estimaient que la décision de l'Union d'adopter les normes IFRS renforcerait considérablement la crédibilité et l'acceptation mondiale de ces dernières. À ce jour, plus d'une centaine de pays reconnaissent les normes IFRS, lesquelles bénéficient en outre du soutien d'organisations internationales, comme le G20, le Conseil de stabilité financière (CSF), la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire.

Les États-Unis n'autorisent pas les entreprises américaines à utiliser les normes IFRS, ce qui limite significativement leur application mondiale. Le dispositif d'«équivalence» en vertu duquel la Securities and Exchange Commission (SEC) accepte que les états financiers des

sociétés étrangères soient établis conformément aux IFRS est considéré comme un important point positif pour les quelque 90 grands émetteurs de l'UE cotés aux États-Unis.

En 2002, l'IASB et l'organisme de normalisation américain (FASB) ont entamé un programme visant à faire converger leurs normes respectives. La crise financière a mis en évidence l'importance de ces travaux, activement soutenus par le G20 et le CSF. Cependant, dans certains domaines, l'IASB et le FASB n'ont pas réussi à s'entendre sur des positions communes.

3.1.2. Efficience

D'une manière générale, il ressort de l'évaluation que les avantages de la mise en œuvre du règlement IAS l'emportent sur les coûts.

Toutefois, l'application des normes comptables ne se prête pas facilement à une analyse coûts-avantages traditionnelle, les avantages n'étant pas quantifiables en termes monétaires; il y a peu de données sur les coûts, et la distribution des coûts et des avantages est inégale, les coûts étant en grande partie supportés par les sociétés qui préparent des états financiers conformément aux IFRS tandis que les avantages sont partagés entre ces sociétés, les utilisateurs des états financiers, notamment les investisseurs, et l'ensemble de l'économie.

Néanmoins, les entreprises ont largement soutenu les normes IFRS, ce qui laisse supposer qu'elles en jugent les coûts proportionnels aux avantages. Des éléments indiquent que le rapport entre les coûts et les avantages dépend de certaines caractéristiques des entreprises, telles que leur taille et l'importance de leurs activités internationales. Certaines parties prenantes jugent utile d'étendre l'utilisation des IFRS en laissant aux sociétés la latitude d'adopter ces normes dans l'optique d'une réduction des coûts, en particulier pour les entreprises appartenant à des groupes cotés. Par ailleurs, il a également été suggéré d'introduire une version allégée des IFRS pour les filiales de groupes cotés, avec un volume moindre d'informations à publier. Il a été souligné que le coût de l'adoption des IFRS pouvait constituer un obstacle à une introduction en bourse, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME).

Les utilisateurs des états financiers se sont déclarés largement favorables aux IFRS en raison du gain de transparence et de comparabilité des états financiers qu'elles apportent.

Toutes les parties prenantes supportent des coûts au cours de l'élaboration et de l'adoption des normes. Certaines contributions ont souligné que plus récemment, l'équilibre entre les coûts et les avantages a pâti des fréquentes modifications apportées aux normes, de leur complexité et de l'augmentation du volume d'informations à publier.

3.1.3. Pertinence

D'une manière générale, il ressort de l'évaluation que les objectifs du règlement IAS restent pertinents.

La mondialisation croissante des marchés des capitaux rend encore plus évidente la nécessité d'un langage unique pour l'information financière. En 2002, les sociétés cotées ne jouissaient pas de conditions égales sur les marchés des capitaux de l'UE. Cette égalité de conditions ayant maintenant été créée dans l'UE, le débat s'est à présent déplacé vers l'existence de conditions égales à l'échelle mondiale. Comme cela a été souligné, les organisations internationales sont favorables à ce que les IFRS deviennent des normes mondiales.

La crise a mis en évidence la nécessité d'appréhender les effets de la réglementation sur les marchés financiers et sur les économies. Le règlement IAS précise que pour pouvoir être adoptées dans l'Union, les normes internationales doivent répondre à l'intérêt public européen. La notion d'«intérêt public» n'y est pas définie, mais on peut l'entendre comme embrassant la stabilité financière générale et les considérations économiques. En particulier, il est nécessaire d'évaluer la possibilité que les normes comptables nuisent à l'économie ou à certaines parties prenantes, telles que les investisseurs à long terme. Les appels à considérer les réglementations comme un tout, en tenant compte de leurs effets cumulés, se font également de plus en plus nombreux.

Au moment de l'adoption du règlement IAS, il a été convenu que ses objectifs étaient plus pertinents pour les sociétés européennes cotées, ce qui s'est reflété dans son champ d'application obligatoire, la possibilité étant laissée aux États membres d'étendre celui-ci. Certaines parties prenantes ont estimé que l'extension de l'utilisation des normes IFRS, par exemple aux états financiers annuels individuels des sociétés cotées qui ne préparent pas d'états financiers consolidés, pourrait apporter des avantages comparables, notamment aux investisseurs. D'autres ont souligné le risque qu'il y avait à imposer des normes complexes aux PME.

3.1.4. Cohérence

Cohérence interne du règlement IAS

Les IFRS adoptées par l'UE ont été codifiées dans le règlement n° 1126/2008 de la Commission¹¹, qui est juridiquement contraignant, et qui a été modifié au fur et à mesure pour tenir compte des nouvelles normes et des modifications (*amendments*). Deux fois par an, la Commission établit une version consolidée des normes, dans toutes les langues de l'UE, cette version n'ayant pas de valeur officielle. Il a été constaté que les traductions nécessitaient d'être améliorées pour certaines langues, que la consolidation des normes créait des difficultés techniques et que certaines différences existaient entre les textes consolidés de l'IASB et de l'UE. Une codification officielle de toutes les normes IFRS par la Commission pourrait donc constituer un exercice utile.

¹¹ Règlement (CE) n° 1126/2008 de la Commission du 3 novembre 2008 portant adoption de certaines normes comptables internationales conformément au règlement (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil (JO L 320 du 29.11.2008, p. 1).

Certaines parties intéressées se sont également demandé s'il pouvait être utile de s'assurer, au-delà du processus formel (*due process*) de l'IASB, que les nouvelles normes et les modifications sont cohérentes par rapport au corpus existant de normes IFRS.

Cohérence par rapport aux autres actes législatifs de l'UE

La Commission s'est engagée à contribuer à éliminer les points de friction dans les interactions entre le règlement IAS et la directive comptable. Jusqu'à présent, la mise en œuvre d'interprétations et de méthodes de transposition appropriées par les États membres a permis de surmonter les difficultés en la matière.

Les règles en matière de maintien du capital et de distribution des dividendes ont également été citées en tant que source de complications juridiques dans certains États membres qui permettent ou requièrent l'utilisation des IFRS pour les états financiers annuels individuels sur lesquels sont fondés les bénéfices distribuables. Chaque État membre examine les moyens de résoudre ces problèmes dans sa législation nationale, dans le respect des exigences européennes en matière de maintien de capital.

Selon le «cadre conceptuel» de l'IASB, l'objectif de l'information financière à usage général est de fournir des informations sur l'entité présentant les états financiers qui soient utiles aux investisseurs, aux prêteurs et aux autres créanciers, existants et potentiels. Mais alors que l'information financière élaborée conformément aux normes IFRS sert de point de départ pour une grande partie de la réglementation prudentielle, l'IASB n'inclut pas les autorités de surveillance ni de réglementation prudentielle dans sa liste des utilisateurs. Il faut pourtant veiller à ce que l'information financière soit adaptée à cette fin et tenir compte de ce que les autorités de surveillance sont susceptibles d'exiger d'autres informations pour leurs propres fins.

Il a été constaté que quoique les normes IFRS, les exigences réglementaires et les règles fiscales et de maintien du capital puissent imposer aux entreprises des exigences différentes en matière d'information financière à fournir, ces différences sont généralement considérées comme proportionnées et légitimes eu égard à l'éventail des objectifs poursuivis.

3.1.5. Valeur ajoutée européenne

À la fin des années 1990, l'internationalisation des entreprises, la réalisation du marché unique et la mondialisation des marchés financiers ont conduit à la nécessité de trouver un langage comptable commun pour les sociétés cotées. Certaines d'entre elles devaient préparer un deuxième ensemble de comptes, conformes à des normes internationales ou aux normes américaines, parce que leur référentiel comptable national n'était pas reconnu internationalement. L'UE a décidé d'appliquer les normes IFRS aux sociétés cotées au moyen d'un règlement parce que, du fait des différences entre traditions comptables des États membres, il aurait été difficile d'améliorer de manière appropriée les directives comptables.

Il apparaît que les objectifs du règlement ont été atteints avec efficacité et efficience et qu'ils restent pertinents. En outre, à ce jour, il n'existe pas de véritable alternative aux IFRS. Le règlement continue donc d'apporter une valeur ajoutée à l'Europe en réduisant les obstacles

transfrontières grâce à un langage comptable international commun et en donnant une voix forte à l'UE lors de l'élaboration des normes internationales.

Il a été constaté que l'équilibre entre le champ d'application obligatoire du règlement et la possibilité pour les États membres d'étendre l'utilisation des IFRS au niveau national assurait un degré approprié de subsidiarité et de proportionnalité. Les États membres ont mis en œuvre ces options de diverses manières pour tenir compte de leur environnement économique et juridique particulier. L'utilisation obligatoire des IFRS n'a pas été largement étendue aux sociétés non cotées ni aux états financiers individuels.

3.2. Critères et procédure d'adoption

3.2.1. Mécanisme d'adoption — procédure

Les normes IFRS publiées par l'IASB sont approuvées par la Commission dans le cadre d'une procédure de comité. Cette procédure d'approbation reste nécessaire pour s'assurer que les normes élaborées par un organisme privé répondent à certains critères et sont adaptées à l'économie européenne avant de les intégrer dans le droit de l'Union.

L'objectif de la Commission est de faire en sorte que la procédure d'adoption se déroule sans heurts et de manière efficace; d'après les retours d'information reçus, la plupart des parties concernées considèrent qu'elle fonctionne bien. La question des délais avant adoption, qui introduisent une incertitude réglementaire, a été soulevée. On ne peut toutefois faire l'économie d'une procédure formelle permettant aux parties prenantes d'apporter leurs contributions.

Un autre facteur important, en ce qui concerne la procédure d'adoption, est la pleine appréhension des effets d'une norme. À ce jour, l'IASB n'a fourni qu'une analyse limitée des effets de ses normes, mettant l'accent sur la qualité des informations fournies aux utilisateurs des états financiers. En outre, les services de la Commission et le groupe consultatif pour l'information financière en Europe (EFRAG) évaluent les effets des normes au niveau de l'Union.

3.2.2. Mécanisme d'adoption — flexibilité

Certaines parties prenantes européennes estiment que le règlement IAS manque de souplesse, étant donné qu'il ne permet pas de modifier les normes IFRS en y ajoutant de nouvelles dispositions et n'offre que des possibilités limitées d'«exclure» (*carve-out*) certaines dispositions. Dans l'Union, une telle exclusion utilisée par un certain nombre de banques est en vigueur depuis 2005. D'autres parties prenantes estiment que les normes publiées par l'IASB ne devraient pas être modifiées en vue de leur application en Europe. Le rapport Maystadt indique que la circonspection est de mise dans ce domaine; la plupart des parties prenantes sont favorables au statu quo.

En outre, l'opinion exprimée dans les retours d'information reçus est que la réforme de l'EFRAG devrait renforcer l'influence de l'Europe à un stade plus précoce du processus d'élaboration des normes.

3.2.3. Critères d'approbation

Le règlement IAS prévoit un certain nombre de critères qu'une norme doit remplir pour pouvoir être adoptée au niveau de l'Union. La norme ne doit pas être contraire au principe de l'«image fidèle» énoncé dans la directive comptable, doit répondre à l'intérêt public européen et doit satisfaire à des critères fondamentaux quant à la qualité de l'information requise pour les états financiers. Le rapport Maystadt précise que deux autres critères pourraient être ajoutés en tant qu'éléments de l'intérêt public, à savoir que les normes ne doivent pas mettre en péril la stabilité financière, et qu'elles ne doivent pas nuire au développement économique de l'Union. À titre subsidiaire, il a proposé l'adoption d'une communication formulant des lignes directrices pour l'interprétation du critère de l'intérêt public.

Dans l'ensemble, il ressort des retours d'information que les critères actuels remplissent leur fonction; si certaines parties prenantes souhaitent voir des critères supplémentaires figurer dans le règlement, aucune majorité claire ne s'est dégagée en faveur d'un critère particulier. Néanmoins, certaines parties prenantes estiment qu'il serait utile d'être plus précis quant à ce que recouvre la notion d'intérêt public européen, alors que d'autres considèrent qu'il s'agit d'un terme suffisamment générique pour avoir un sens et laisser une marge d'appréciation suffisante en pratique. La plupart des parties prenantes ne recommandent pas de modifier le règlement IAS, souhaitant plutôt que la Commission identifie au cas par cas les domaines sur lesquels l'EFRAG devrait se concentrer.

Le défi est de parvenir à ce que les principes du règlement soient compris de manière identique, notamment ceux d'«intérêt public» et d'«image fidèle». En ce qui concerne ce dernier principe, certaines parties prenantes ont recommandé que chaque norme soit explicitement évaluée pour déterminer si elle est propre à assurer une comptabilité prudente, qu'elles considèrent comme un élément important pour ce qui est de fournir une image fidèle. La Commission, en collaboration avec l'EFRAG, devrait fournir des orientations pour améliorer la compréhension des critères d'approbation.

3.3. Gouvernance

3.3.1. La Fondation IFRS

La Fondation IFRS est une organisation indépendante qui définit des normes comptables pour plus de 100 pays. Elle doit donc être régie par des règles de gouvernance strictes afin qu'elle soit soumise à l'obligation de rendre des comptes au public (*public accountability*).

Elle dispose d'une structure de gouvernance à trois niveaux visant à favoriser la transparence, la séparation des fonctions et une surveillance adéquate. Son conseil de surveillance (*Monitoring board*), qui représente les pouvoirs publics et dont est membre la Commission

européenne, garantit que la Fondation IFRS est soumise à une supervision publique. Il peut soumettre des questions d'intérêt public à l'IASB.

En 2013, la Fondation IFRS a été essentiellement financée par des cotisations. Elle vise à établir un système de financements nationaux obligatoires, en rapport avec le PIB de chaque pays, mais elle rencontre pour le moment des difficultés à cet égard, étant donné que de nombreux pays qui utilisent les IFRS ne fournissent pas de contributions correspondantes. Aussi doit-elle continuer de s'appuyer sur des contributions volontaires, qui proviennent souvent du secteur privé, ce qui est susceptible de donner lieu à un risque de conflits d'intérêts. L'Union européenne dans son ensemble, y compris les contributions des États membres, représentent le principal soutien financier de la Fondation IFRS, avec un engagement pluriannuel qui lui fournit une source stable de financement et permet de réduire sa dépendance à l'égard du secteur privé.

Au cours de la période considérée, des changements positifs ont eu lieu: création du forum consultatif des normes comptables (ASAF), avec une représentation européenne; recommandations d'un groupe consultatif aux *trustees* sur la méthodologie de travail de terrain et l'analyse des effets qui seront mises en œuvre par l'IASB; et mise en place d'un examen post-mise en œuvre des normes.

En réponse à la demande de parties intéressées, et notamment suite à l'expression de préoccupations européennes, l'IASB élabore actuellement son cadre conceptuel (*conceptual framework*) qui améliorera l'information financière en établissant un ensemble complet et actualisé de concepts qui seront utilisés dans ses futurs travaux. Un exposé-sondage a été publié le 28 mai 2015. Il porte sur un certain nombre de questions importantes, notamment le rétablissement du principe de prudence en tant qu'élément important de l'information financière.

La Fondation IFRS est tenue par sa constitution de réexaminer sa structure organisationnelle tous les cinq ans. Les réexamens passés ont nettement amélioré sa gouvernance. Le prochain réexamen sera l'occasion d'aborder la question du financement de la Fondation et de son processus de prise de décision, y compris le rôle du conseil de surveillance.

3.3.2. L'EFRAG

En juillet 2014, la Commission a présenté un rapport¹² sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la réforme de l'EFRAG suite à la publication du rapport Maystadt. Ses conclusions étaient positives quant aux progrès réalisés jusqu'alors. La réforme est entrée en application le 31 octobre 2014, date à laquelle les statuts et le règlement intérieur modifiés de l'EFRAG sont entrés en vigueur. Elle a consisté à établir un nouveau conseil de l'EFRAG, son nouvel organe décisionnel, où les intérêts publics et privés sont représentés de manière équilibrée, afin de renforcer la légitimité de ses positions et de contribuer à l'objectif d'une Europe s'exprimant d'une seule voix.

¹² COM(2014) 396.

4. Conclusions et étapes suivantes

La Commission est satisfaite de la qualité générale de l'évaluation et, dans ce contexte, juge que les résultats globaux sont suffisamment étayés par des éléments concrets, en dépit de la disponibilité limitée de données quantitatives. Les principales constatations montrent que les objectifs du règlement ont été atteints.

Il apparaît que la réforme de l'EFRAG, au cours de la période couverte, est considérée comme un important facteur de renforcement du poids de l'UE dans la procédure d'élaboration des normes IFRS.

Néanmoins, il reste possible d'améliorer la manière dont les dispositions du règlement IAS sont appliquées; la Commission a identifié un certain nombre de mesures pratiques qui pourraient être adoptées.

Fonctionnement du règlement IAS

- Il semble que le **champ d'application du règlement** et la marge de manœuvre dont disposent les États membres soient appropriés. Dans le cadre de son Livre vert *Construire l'union des marchés des capitaux*¹³, la Commission a posé la question de savoir s'il était opportun d'élaborer des normes comptables européennes communes, simplifiées et de haute qualité pour les PME cotées sur des systèmes multilatéraux de négociation, et, plus particulièrement, sur les marchés de croissance des PME.
- La Commission apporte son soutien aux **normes IFRS en tant que normes mondiales**, et elle continue d'insister auprès de la SEC des États-Unis pour que celle-ci adopte les IFRS en vue de leur utilisation par les entreprises américaines. La convergence n'est plus considérée comme une fin en soi car les normes IFRS doivent être de haute qualité et adéquates pour les marchés européens, et, par conséquent, d'autres pays dans le monde. La Commission estime que l'engagement à l'égard des normes IFRS doit être attesté par la mise en place de contributions financières permanentes au fonctionnement de la Fondation IFRS, proportionnées au PIB national du pays contributeur. C'est pourquoi la Commission insiste pour que l'analyse de gouvernance 2015 de la Fondation IFRS fasse état de ce que l'utilisation des normes IFRS et l'existence d'une contribution financière permanente constituent des conditions de participation aux organes de direction et de surveillance de la Fondation IFRS et de l'IASB.
- L'efficacité et l'efficience du règlement dépendent de la **qualité des normes** elles-mêmes, qui doivent continuer à être évaluées de manière appropriée lors de leur élaboration et de leur approbation. En particulier, il y a lieu de tenir compte des interactions entre le règlement IAS et les autres textes législatifs de l'UE sur la base d'une vision d'ensemble de leur cohérence et de leurs effets, de la complexité des normes et de la quantité d'informations à fournir. La Commission examinera l'opportunité de renforcer les règles de l'UE relatives à la distribution de dividendes.

¹³ COM(2015) 063.

- La Commission encourage les États membres à appliquer les lignes directrices de l'AEMF en matière de **contrôle du respect de la réglementation**. Dans le cadre de son Livre vert *Construire l'union des marchés des capitaux*, la Commission examinera si les compétences des autorités européennes de surveillance, notamment l'AEMF, sont suffisantes pour garantir la cohérence de la surveillance, et si d'autres approches plus efficaces en matière d'information financière prudentielle et destinée aux marchés, faisant intervenir, s'il y a lieu, l'AEMF et les autorités nationales, pourraient être utiles pour les participants aux marchés.
- Afin d'assurer la **cohérence et la simplification de la législation**, la Commission envisagera à moyen terme de procéder à un exercice de codification de la législation adoptant les normes IFRS, après l'adoption de plusieurs normes importantes. La Commission s'efforcera de renforcer la coopération avec la Fondation IFRS, notamment en ce qui concerne la traduction.

Processus d'adoption

- La Commission veillera à ce que ses demandes à l'EFRAG pour avis en matière d'adoption portent, au cas par cas, sur certains aspects spécifiques, notamment celui de l'intérêt public, de façon à ce que les avis de l'EFRAG traitent ces questions de manière appropriée. La participation des États membres à un stade plus précoce du processus aidera les services de la Commission à être informés d'éventuelles réserves; la réforme de la structure de gouvernance de l'EFRAG renforcera sa capacité à traiter les questions soulevées. La Commission élaborera des idées et des méthodes de travail par des dialogues avec le CRC, l'EFRAG et les autres institutions de l'UE.
- La Commission encourage l'EFRAG à développer ses capacités en matière d'analyse des effets des normes, notamment macroéconomiques. La Commission invite la BCE et les autorités européennes de surveillance, en qualité d'observateurs au conseil l'EFRAG suite à la réforme de sa gouvernance, à communiquer activement leurs points de vue au conseil afin de faciliter la prise en considération de certains aspects tels que les incidences sur la stabilité financière.

Systèmes de gouvernance pour les organisations concernées

- La Commission constate une amélioration de la gouvernance de la Fondation IFRS. Toutefois, en tant que membre de son conseil de surveillance, elle invite cet organisme à centrer désormais son attention davantage sur l'examen de questions d'intérêt public susceptibles d'être soumises à la Fondation IFRS que sur les questions d'organisation interne.
- La Commission invite instamment l'IASB à renforcer ses analyses d'impact, à prendre en considération les besoins spécifiques d'investisseurs présentant différents horizons d'investissement et à proposer des solutions spécifiques, notamment aux investisseurs à long terme, lorsqu'elle élabore ses normes.

- La Commission se félicite de l'intention de l'IASB de réintroduire le principe de prudence dans le cadre conceptuel.
- La Commission a approuvé et supervisé la mise en œuvre de la réforme de la gouvernance de l'EFRAG en 2014. Afin de satisfaire à l'objectif consistant à renforcer l'influence de l'Union européenne sur le développement des normes comptables internationales, la Commission continuera de suivre de près le suivi de la réforme et présentera un rapport chaque année, conformément au règlement (UE) n° 258/2014.