

Procès-verbal de la réunion du groupe des Normes comptables

du Centre des professions financières (CPF)

Séance du mercredi 18 juin 2014

Présents (sous réserve de vérification avec la feuille de présence) : Philippe ADHEMAR, Président du groupe des Normes comptables, Alexandre BULLIER, Bernard COLASSE, Michèle FORMAGNE, Sylvie FRONTEZAK, Jean-Paul MILOT, Patrick MORDACQ, Christian PLAETEVOET, Marie-Christine RAYMOND.

Assistaient également à la séance : Guy PIOLÉ, Sébastien ROCHER, Antoinette LAURENCE

I. Présentation des membres présents

Philippe Adhémar, ancien président de l'IPSAS Board, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes.

Patrick Mordacq a été secrétaire général de la COB. Par ailleurs, il a une expérience de consultant pour la Banque mondiale, notamment de l'application des normes comptables publiques internationales IPSAS aux pays en voie de développement. A titre illustratif, il a pu constater, notamment en Palestine, que parmi les deux référentiels IPSAS, le référentiel en encaissement-décaissement comporte des lacunes (erreurs de traduction, difficulté de compréhension) et un fort degré de complexité pour l'utilisateur.

Christian Plaetevoet a une activité de conseil et de formation, après une carrière bancaire. Il a une expérience sur les matières premières et la gestion du risque pays. Parmi ses sujets de préoccupation, il mentionne les divergences entre la réalité et la comptabilité.

Bernard Colasse est professeur d'université à l'Université Paris-Dauphine. Il participe à des travaux d'organismes de normalisation au sein divers collèges et commissions (CNC, comité consultatif ANC, comité consultatif CNoCP).

Sylvie Frontezak a une expérience au sein d'un régulateur, et est actuellement *compliance officer* en banque. Elle a une expertise sur la réglementation juridique prudentielle et comptable des banques d'investissement.

Alexandre Bullier a une expérience en trésorerie d'entreprise et en audit d'institutions financières et de sécurité sociale.

Marie-Christine Raymond, membre de la commission Evaluation de la compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC), a contribué à la création de mémento Comptable.

Michèle Formagne est consultante après une expérience dans le secteur de la finance.

Assistaient également à la séance :

M. Guy Piolé, membre de la Cour des comptes, membre de l'IPSAS Board, membre du collège du CNoCP, membre du collège du H3C.

Mme Antoinette Laurence, ancienne praticienne des normes comptables publiques au bureau des comptes de l'Etat français, et ayant une pratique des modifications de référentiels comptables et de l'application des normes en Europe de l'Est et en Afrique (Est, Ouest).

M. Jean-Paul Milot est chef de la mission « Normes comptables » au sein de la Direction du Budget de l'Etat français.

II. Intervention de Monsieur Sébastien ROCHER

Monsieur Sébastien ROCHER, Professeur à l'Université d'Angers, a présenté son intervention sur « l'IPSAS Board ou la fatalité de la convergence ». (cf diapositives)

M. Jean-Paul MILOT a indiqué que la diffusion dans le secteur privé des normes internationales tient aussi à l'existence d'un « modèle » de multinationale. Tandis que les activités et le périmètre des différents Etats dans le monde se prêtent mal à des normes comptables publiques pouvant ne pas être adaptées à une situation particulière. Par ailleurs, la convergence parfaite des IPSAS vers les IAS des normes IPSAS aboutirait à l'absence de justification de l'existence d'un organisme international de normalisation propre au secteur public. Il relève aussi que les agences, en France les établissements publics, relèvent de la comptabilité privée. La comptabilité nationale (INSEE) est déjà utilisée de façon agrégative et avec retraitements pour le constat du déficit des administrations publiques (APU). Or, la comptabilité patrimoniale (cash ou accrual) trouve actuellement ses limites pour le secteur public (périmètre différent des APU), dès lors que les enjeux des comptes publics sont à replacer dans un contexte macro-économique et que la comptabilité patrimoniale ne donne pas d'information supplémentaire essentielle en plus de la comptabilité nationale.

Les Britanniques ont une hiérarchie de valeur des comptabilités qui donne la primauté à la comptabilité patrimoniale. Les Etats-Unis établissent depuis un an des comptes et le recul manque pour apprécier l'impact de cette nouvelle information comptable.

M. Guy PIOLE qualifie la stratégie récente de l'IPSAS de « stratégie sans stratège », bien que vu de l'extérieur de l'IPSAS, la recherche universitaire puisse identifier une stratégie au regard des événements passés. Il valide l'importance du « new public management » dans la diffusion des normes publiques, et ajoute l'influence de la diffusion de la culture de transparence des comptes et de leur annexe. Deux objectifs sont envisageables pour les normes IPSAS : un objectif d'amélioration de la gestion publique et la plus grande utilisation des normes dans le monde. En France, il précise que la référence pour les comptes publics aux normes comptables privées a pour cadre actuel l'article 30 de la LOLF qui arrime à la comptabilité privée les comptes publics français, notamment les communes.

M. Bernard COLASSE souligne que le travail de recherche universitaire est réalisé à base d'entretiens et que la procédure de recherche est généralement itérative et que la présentation des résultats aux interviewés est soumise au phénomène de co-interprétation. Par ailleurs, une question se pose pour

qualifier ce qui est observé : il s'agit d'alignement et non d'une convergence. L'alignement peut ou non être nécessaire.

III. La stratégie future de l'IPSAS Board pour la normalisation

Le projet de position du groupe des normes comptables est validé par les membres. Il sera ajouté l'utilité du « cash IPSAS » pour la sécurité des fonds publics, ainsi qu'un résumé des propos de Mme Antoinette Laurence (pratiques de dépassements budgétaires massifs, de natures de dépenses prévues en dehors du budget, nécessité d'un tableau de réconciliation avec les montants d'exécution budgétaire, nécessité d'un tableau de flux de trésorerie).

IV. La comptabilité de caisse « cash IPSAS »

Patrick Mordacq souligne :

- la difficulté pour certains pays en développement à appliquer un référentiel comptable même simple ;
- et le levier que peuvent être les normes « cash IPSAS » pour améliorer la qualité des comptes, notamment du fait de l'existence de notes facultatives dans l'annexe qui permettent aux préparateurs d'établir des informations en comptabilité d'exercice (accrual), ce constitue une aide en vue du passage ultérieure en accrual basis.

Un consensus émerge pour que des normes simples en recette-dépense (cash basis) soient maintenues comme référentiel autonome IPSAS à côté des IPSAS-accrual et que les entités publiques qui utilisent ces normes en recette-dépense les appliquent parfaitement.

M. MILOT insiste sur le caractère modeste en 1962 au début de la normalisation en France des comptes publics au moyen du plan de comptes (détachement de la nomenclature budgétaire). En Europe, les normes comptables allemandes en cash basis sont actuellement utilisées et satisfont les préparateurs, indique M. MILOT.

Mme Antoinette LAURENCE indique que l'outil majeur des hommes et femmes politiques est le budget, notamment le solde d'exécution comprenant les investissements qui retient leur attention. Dans les pays en voie de développement, la pratique de dépassements budgétaires massifs, de dépenses et de recettes non intégrables dans le budget, de comptes bancaires nombreux et au nom de tiers par lesquels circulent les opérations publiques, rend nécessaire des normes de comptabilité de caisse.

Un tableau de réconciliation des montants comptables avec l'exécution budgétaire aurait une vertu pédagogique s'il était inclus dans les IPSAS-cash.

Le cas de l'Ukraine est intéressant. Malgré un budget de financement conséquent issu de l'Union européenne, les moyens ont manqué pour déployer les IPSAS. Notamment le temps passé a été considérable et les changements à opérer ont été identifiés comme trop nombreux et trop importants pour que le projet soit mené à terme. Il préexistait en Ukraine un référentiel cohérent (partie double, amortissement d'immobilisation), mais il était budgétaire, appliqué à des

comptabilités déconcentrées (« organismes budgétaires »). Dans ce contexte, l'adoption des normes IPSAS n'a pu être mise en œuvre.

Par ailleurs, il est relevé l'absence de pression suffisante de la Banque mondiale. En revanche, un récent colloque OCDE a souligné l'intérêt de comptes « cash basis », avec des tableaux sur la soutenabilité budgétaire.

De façon opposée, les donations de l'Union européenne aux pays africains ne s'accompagnent pas de demandes aux Etats africains pour qu'il y ait une tentative de mise en place des normes « cash basis » dans ces pays.

De surcroît, le contexte de la réforme comptable récente en Afrique de l'Ouest (UMOA) n'est pas favorable à l'adoption des normes IPSAS cash. M. Colasse souligne le caractère « auto-amélioratif » des normes comptables privées pour TPE en Afrique de l'Ouest (Syscoa¹) et l'écart technique de ces normes Syscoa avec les normes IFRS-PME.

La question de la fiabilité de la présentation des comptes peut être posée pour certains Etats (Kenya, Zambie) à la simple lecture des états financiers de synthèse qui sont établis selon les normes IPSAS. Le besoin de sécurité des fonds publics au Cameroun et en Centrafrique pourrait être servi par les normes «cash basis », si la volonté politique le permet.

V. La gouvernance future de l'IPSAS Board

Le groupe de travail ne peut que constater le refus de l'IASC (pour des questions de gouvernance de la Fondation) et du PIOB (pour des raisons de financement) de superviser l'IPSAS Board.

La solution d'une gouvernance modifiée à partir de l'existant est donc la seule envisagée. Le « Review group » devrait jouer le rôle actif qu'il a pu avoir par le passé.

Guy Piolé souligne que sans qu'il y ait eu changement de structure, les récentes nominations ont profondément modifié le Board (deux représentants de cabinet seulement). En effet, le Board comprend maintenant des préparateurs, des auditeurs, des universitaires. Il existe un observateur français (CNoCP).

I. Point d'actualité signalé : IFRS 9 et macro-couverture : 8 octobre 2014

Alexandre Bullier signale la publication du papier pour discussion de l'IASB sur la macro-couverture (avril 2014) et a proposé à M. Ludovic Lebrun (ACPR) une intervention le 8 octobre 2014 sur ce sujet.

II. Procès verbal

Un procès-verbal de séance sera rédigé.

III. Ordre du jour de la prochaine séance (prévue le 8 octobre 2014 17h00)

¹ Sont seuls exclus du champ d'application du Système comptable Ouest-Africain (SYSCOA 1998) les banques, les établissements financiers, les compagnies d'assurance ainsi que les entreprises soumises aux règles de la comptabilité publique

L'ordre du jour de la prochaine séance concernera IFRS 9 et la macro-couverture et le projet d'EPSAS, normes comptables européennes pour le secteur public.

Annexe : Réponse du groupe des normes comptables du centre des professions financières à la consultation de l'IPSAS Board sur la stratégie de normalisation (version anglaise)

