

L'évolution du rôle de la Commission européenne dans le processus d'harmonisation comptable au sein de l'Union

Face aux difficultés pour harmoniser les règles comptables dans l'Union européenne, la Commission européenne a mis en place un nouveau processus de décision qui donne plus de pouvoirs aux professionnels. Le Parlement européen pourrait cependant s'opposer à cette réforme.

Alain Couret
Jean-Paul Tran-Thiet
Avocats associés
CMS - Bureau Francis Lefèbvre

■ Afin d'accélérer la réalisation d'un marché de capitaux intégré et efficace, l'Union européenne s'est fixée comme objectif de moderniser les normes comptables et financières utilisées par les entreprises établies dans les Etats membres et cotées sur un marché réglementé. L'achèvement du marché intérieur des services financiers suppose, en effet, que ces entreprises adoptent un référentiel comptable internationalement reconnu, permettant la comparabilité de leurs états financiers. Cette comparabilité accrue faciliterait notamment l'accès de ces entreprises à de nouvelles sources de financement et le commerce transfrontalier de valeurs mobilières.

Dans ce contexte, la Commission européenne a proposé une nouvelle approche en matière comptable dans laquelle elle se verrait confier les principales prérogatives de mise en œuvre.

L'harmonisation des législations des différents Etats membres en matière comptable reposait principalement, jusqu'ici, sur deux directives :

- la «quatrième directive» (1), adoptée en 1978, relative à l'établissement des

comptes annuels de certaines formes de sociétés et qui pose les principes d'«image fidèle», de permanence des méthodes et de prudence pour l'établissement des comptes sociaux ;

- la «septième directive» (2), adoptée en

«La Commission européenne a proposé une nouvelle approche en matière comptable, dans laquelle elle se verrait confier les principales prérogatives de mise en œuvre».

1983, qui impose aux sociétés-mères d'établir et publier leurs comptes consolidés ainsi qu'un rapport consolidé de gestion.

Lors de la mise en place de cet acquis communautaire, la Commission a exercé les pouvoirs qui lui sont traditionnellement conférés par le Traité de

Rome.

Elle a, en premier lieu, été à l'initiative de ces deux directives, en proposant au Conseil leur adoption. En effet, le Conseil ne peut exercer son pouvoir normatif (pouvoir qu'il partage désormais avec le Parlement européen dans le cadre de la procédure de codécision) que sur proposition de la Commission (3).

La Commission a également joué un rôle important dans le processus d'adoption de ces textes, en participant activement aux négociations, afin de faire accepter ces propositions de directives par les différents Etats membres.

Enfin, la Commission, en tant que gardienne de l'application, par les Etats membres, des dispositions du Traité de Rome et du droit dérivé (4), a également veillé à la bonne transposition de ces directives dans les législations nationales. En effet, tout Etat membre qui manque aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire s'expose à ce qu'un recours en manquement soit engagé à son encontre par la Cour de justice des communautés eu-

ropéennes, notamment sur saisine de la Commission (5).

Toutefois, ces directives comptables souffrent de deux défauts majeurs :

- elles ont été le résultat de nombreux compromis entre les Etats membres, ces compromis leur offrant différentes options pour leur transposition et éludant certaines questions sensibles (comme le traitement comptable du crédit-bail par exemple). En conséquence, leur transposition dans les différentes législations nationales n'a permis qu'une harmonisation partielle, laissant subsister de nombreuses divergences préjudiciables à la réalisation du marché financier européen ;
- le fragile équilibre politique existant entre les thèses des différents pays de l'Union européenne a rendu très difficile toute évolution des règles ainsi édictées, empêchant une adaptation rapide aux évolutions des techniques comptables et financières.

Face à cette situation, la Commission a, en 1990, organisé une conférence sur l'avenir de l'harmonisation des normes comptables dans l'Union européenne, à l'occasion de laquelle il a été envisagé une harmonisation de ces normes fondée sur le référentiel comptable mis en place par l'International Accounting Standard Committee (IASC). Cet organisme, créé en 1973 sur l'initiative d'organisations comptables professionnelles de plusieurs pays, a, en effet pour objet de produire des normes comptables à vocation internationale afin d'améliorer et d'harmoniser la présentation des états financiers (6).

Vers un dessaisissement partiel...

Suite à cette conférence, la Commission a été invitée à siéger comme observatrice au sein du Conseil de l'IASC et elle a mis en place deux organes consultatifs : le Forum consultatif comptable, composé d'experts et ayant pour rôle de conseiller la Commission sur la poursuite de l'harmonisation comptable, et le Comité de contact, composé des représentants des Etats et de la Commission et devant faciliter l'application harmonisée des directives comptables et permettre leur actualisation.

Bien que ces deux comités n'aient pas eu une influence significative sur l'harmonisation des normes comptables

au sein de l'Union européenne, ils constituent néanmoins les signes précurseurs d'un dessaisissement partiel, en ce domaine, du pouvoir politique au profit de techniciens de la comptabilité. Cette évolution de la répartition des pouvoirs et des compétences en matière de normalisation comptable au sein de l'Union européenne s'est concrétisée dans le cadre de la nouvelle approche proposée par la Commission.

En effet, dans sa communication en date du 13 juin 2000, intitulée «Stratégie de l'UE en matière d'information financière : la marche à suivre», la Commission proposait que l'ensemble des sociétés cotées de l'Union élaborent leurs comptes consolidés en appliquant les normes IAS à compter de 2005. Pour ce faire, la Commission envisageait la mise en place de différents comités chargés de superviser l'application des normes IAS au sein de l'Union européenne.

Cette communication, accueillie favorablement par le Conseil des ministres de l'économie et des finances du 17 juillet 2000, a été suivie d'une proposition de règlement, en date du 13 février 2001, relative à l'application des normes comptables internationales.

Cette proposition de règlement prévoit d'imposer aux sociétés cotées de l'Union d'établir leurs comptes consolidés conformément aux normes IAS (à noter que cette obligation pourrait être étendue aux sociétés non cotées, sur décision des Etats membres).

Toutefois, les normes IAS étant élaborées par un organisme privé et risquant de ne pas correspondre exactement aux règles et priorités définies par les autorités politiques de l'Union européenne, leur application serait subordonnée à un processus de validation afin de vérifier que les normes adoptées par l'IASC sont conformes aux objectifs communautaires. Ce mécanisme de validation reposerait sur la mise en place de deux comités :

- le Comité de réglementation comptable, présidé par la Commission et composé des représentants des Etats membres. Ce comité, qui opérera au niveau politique, aura pour mission d'adopter ou de rejeter l'application des normes IAS au sein de l'Union européenne, sur proposition de la Commission ;
- le Comité technique comptable, composé des principaux acteurs inté-

ressés par la normalisation comptable (utilisateurs et préparateurs de normes, membres des professions comptables et organismes de normalisation nationaux). Ce comité aura pour mission de préparer l'action du comité de réglementation en lui fournissant les compétences techniques nécessaires à l'évaluation des normes IAS au regard de l'environnement économique et juridique de l'Union. La Commission siègera dans ce comité à titre d'observateur.

... et un bouleversement de l'équilibre institutionnel

Ainsi, l'adoption, en l'état, de cette proposition de règlement entraînerait un bouleversement de l'équilibre institutionnel au sein de l'Union européenne en matière d'adoption des normes comptables.

Elle permettrait une adoption beaucoup plus souple et rapide de ces normes que celle qui résulte de la procédure de codécision. En effet, aux termes de l'article 3 de cette proposition de règlement, la Commission «désigne et adopte les normes comptables internationales dont l'application est rendue obligatoire sur la base

«La Commission envisage la mise en place de différents comités chargés de superviser l'application des normes IAS au sein de l'Union européenne.»

de l'article 4 du présent règlement afin de garantir un degré élevé de transparence et de comparabilité des états financiers».

Pour ce faire, la Commission serait assistée du Comité de réglementation comptable, statuant selon la procédure définie dans la décision du Conseil relative aux modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (7).

L'adoption des normes IAS se ferait dès lors suivant la procédure suivante :

- la Commission présente au Comité

de réglementation une proposition d'adoption d'une norme IAS, accompagnée d'un rapport (présentant notamment l'opportunité de cette adoption pour l'information financière en Europe) ;

- le Comité de réglementation comptable émet, dans le délai d'un mois, un avis sur l'adoption de cette norme ;
- si l'avis est positif, la Commission adopte la norme IAS ;
- si le Comité de réglementation n'émet aucun avis ou émet un avis négatif, la Commission soumet alors une proposition relative aux mesures à prendre au Conseil. Dans cette hypothèse, elle en informe également le Parlement européen ;
- le Conseil peut statuer à la majorité qualifiée sur la proposition et l'adopter dans un délai de deux mois. Il peut également s'opposer, dans les mêmes conditions de majorité, à la proposition de la Commission, laquelle devra alors soumettre une proposition modifiée ou présenter une proposition législative sur la base du Traité de Rome. Enfin, si le Conseil ne se prononce pas dans le délai de deux mois, la Commission peut alors arrêter seule les mesures d'application de la proposition.

En conséquence, la Commission, dans le cadre de cette «nouvelle approche», se verrait non seulement reconnaître le monopole de l'initiative de l'adoption des normes IAS, mais également, dans la plupart des hypothèses, la charge d'adopter lesdites normes, voire d'en arrêter les mesures d'exécution. Dès lors, le Conseil, et plus encore le Parlement européen, ne disposeraient plus que de pouvoirs réduits.

Cependant, face à une telle réforme, il est évident que les situations respectives du Conseil et du Parlement ne sont pas équivalentes. Le Conseil conserverait une importante capacité d'influence, par le biais de ses représentants directs qui siègent au sein du Comité de réglementation comptable. Ces représentants, s'ils n'approuvent pas la proposition de la Commission obligent cette dernière à saisir le Conseil. Le Parlement, quant à lui, ne disposerait de la faculté d'intervenir que lorsqu'il estimerait que la Commission a outrepassé ses compétences. Il serait, à cette fin, tenu régulièrement informé des travaux du comité de réglementation comptable.

La Commission devrait, aux termes

de la proposition de règlement, présenter au Conseil et au Parlement un rapport sur l'application des normes IAS par les sociétés cotées européennes au 1er juillet 2007, afin que ces deux institutions puissent juger de l'action de la Commission.

Cette proposition de règlement n'est pas à l'abri d'une réaction de rejet de la part du Parlement européen. En effet, le Parlement a récemment manifesté son souci de préserver son pouvoir législatif, en émettant des réserves sur le dispositif proposé dans le rapport «Lamfalussy»⁽⁸⁾ visant à améliorer la régulation des marchés de valeurs mobilières. En effet, le dispositif envisagé, reposant sur une approche similaire⁽⁹⁾, aurait pour conséquence de le dessaisir d'une

«Derrière la question comptable, c'est la perspective d'une reconfiguration du mode de production des normes intéressant le droit financier qui se profile.»

partie de ses prérogatives afin de mettre en place un mécanisme de réglementation plus souple et rapide.

Les enjeux sont ici importants. La mise en place de normes comptables unifiées concourt à l'amélioration du fonctionnement des marchés de valeurs mobilières. Derrière la question comptable, c'est la perspective d'une reconfiguration du mode de production des normes intéressant le droit financier qui se profile. Encore le caractère extrêmement technique des normes comptables peut-il faire accepter des abandons de prérogatives que le Parlement sera moins enclin à consentir dans d'autres domaines relevant du fonctionnement des marchés de valeurs mobilières. ●

(1) Directive n° 78/660 en date du 25 juillet 1978.

(2) Directive n°83/349 en date du 13 juin 1983.

(3) Cf. article 251 du Traité de Rome.

(4) Cf. article 211 du Traité de Rome.

(5) Cf. article 226 du Traité de Rome.

(6) Les normes adoptées par l'IASC (normes IAS) sont, aujourd'hui, au nombre de quarante. Elles ont

une finalité essentiellement financière et sont beaucoup plus détaillées que les normes résultant des directives comptables.

(7) Décision 1999/468/CE du Conseil, en date du 28 juin 1999.

(8) «Rapport final du Comité des sages sur la régulation des marchés européens des valeurs mobilières» 15 février 2001

(9) Le Conseil et le Parlement arrêteraient, sur proposition de la Commission, des directives cadres, mais les mesures d'application seraient adoptées par la seule Commission selon une procédure nécessitant l'avis d'un Comité européen des valeurs mobilières (où siègeraient les représentants des États membres et d'un comité des régulateurs des marchés des valeurs mobilières).