

DE LA NOUVELLE AUTORITÉ DES NORMES COMPTABLES

BERNARD COLASSE *
CHRISTINE POCHE **

Sans doute parce que l'information comptable participe très directement au fonctionnement des marchés financiers et du système capitaliste (Aglietta et Reberioux, 2004 ; Capron, 2005), sa normalisation est devenue un enjeu de première importance pour les Pouvoirs publics.

Tant qu'elle est restée circonscrite à l'échelle nationale, la normalisation comptable pouvait être assez facilement contrôlée par les Pouvoirs publics. Il en va tout autrement depuis l'apparition d'une gouvernance comptable internationale. La normalisation comptable internationale relève désormais d'un organisme de droit privé, l'IASB (International Accounting Standards Board), dont les normes, en vertu d'un règlement européen, s'imposent notamment aux sociétés cotées des États membres de l'Union européenne depuis le 1^{er} janvier 2005. Dans ce contexte, et notamment au sein de l'Union européenne, le rôle des normalisateurs nationaux a profondément évolué.

Tous les grands pays adaptent donc leur dispositif de normalisation à la nouvelle donne internationale et cherchent à se doter d'institutions

233

* Professeur, Dauphine recherches en management (DRM-MOST), université Paris-Dauphine.

** Professeur, Groupe de recherche en gestion des organisations (GREGOR), Institut d'administration des entreprises (IAE) de Paris, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Les auteurs remercient chaleureusement Jean-François Lepetit, président du Conseil national de la comptabilité (CNC), pour le long entretien qu'il a bien voulu leur accorder, ainsi que Jean-Paul Milot, ancien secrétaire général du CNC, pour ses commentaires avisés d'une première version de cet article.

aussi « performantes » que possible qui puissent en particulier traiter efficacement avec le normalisateur international. C'est le cas de la France qui a lancé en 2007 une nouvelle réforme de son dispositif de normalisation moins d'une dizaine d'années après la précédente.

Cette réforme, dont le principal promoteur est Jean-François Lepetit¹, a été initiée par le décret n° 2007-629 du 27 avril 2007 rénovant le Conseil national de la comptabilité (CNC) ; elle s'est achevée avec l'ordonnance n° 2009-79 du 22 janvier 2009 remplaçant ce nouveau CNC et le Comité de la réglementation comptable (CRC) par une Autorité des normes comptables (ANC), ordonnance accompagnée d'un décret d'application n° 2010-56 du 15 janvier 2010. La nouvelle institution exerce donc désormais les missions qui étaient exercées auparavant par le CNC et le CRC.

Dans cet article, nous tentons de contribuer à l'intelligibilité de cette ANC.

Tout d'abord, nous mettons en perspective historique la nouvelle institution ; ce qui nous permettra d'apprécier l'importance du changement qu'elle représente.

Ensuite, nous la comparons à deux institutions dont l'architecture a pu inspirer ses concepteurs : d'une part, le Financial Accounting Standards Board (FASB) américain et, d'autre part, l'Autorité (française) des marchés financiers (AMF) ; ce qui nous permettra de saisir les enjeux que constituent son indépendance et son financement.

MISE EN PERSPECTIVE HISTORIQUE DE L'AUTORITÉ DES NORMES COMPTABLES

Dans cette partie, après avoir rappelé les principales étapes de la normalisation comptable française, nous nous attardons sur la réforme de son dispositif en 1996-1998, réforme que remettent en cause le décret du 27 avril 2007 et l'ordonnance du 22 janvier 2009.

Les principales étapes de la normalisation comptable française

La réglementation et la normalisation comptables françaises sont anciennes, mais ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale que la France² s'est dotée d'un véritable dispositif de normalisation comptable avec la création en 1946 (décret n° 46-619 du 4 avril) d'une Commission de normalisation des comptabilités, à laquelle succédera en 1947 (décret n° 47-188 du 16 janvier) le Conseil supérieur de la comptabilité qui sera lui-même remplacé en 1957 (décret n° 57-129 du 7 février) par le (premier) CNC.

Ces trois organismes successifs apparaissent rétrospectivement comme les symboles d'une « normalisation à la française », très différente de

la normalisation anglo-saxonne et caractérisée par trois traits principaux (Colasse et Standish, 1998).

Premièrement, cette « normalisation à la française » était placée sous la tutelle de l'État qui en était l'animateur et l'un de ses serviteurs, un haut fonctionnaire, a présidé les organismes cités précédemment jusqu'en 1996³.

Deuxièmement, elle faisait participer à l'élaboration de la norme comptable les diverses parties dont les intérêts pouvaient être affectés directement ou indirectement par les normes produites. Ces parties étaient représentées au sein de l'organisme de normalisation et débattaient entre elles dans des sections, des commissions, des groupes de travail divers et variés. Les décisions, au moins les plus importantes, étaient prises par tous les membres du conseil réunis en assemblée plénière. La « normalisation à la française » était une normalisation par la parole, « par la salive » a-t-on dit, d'où une lenteur relative, mais qui avait sa contrepartie positive en termes d'application.

Troisièmement, en effet, en raison du caractère collégial de son élaboration, lequel n'excluait évidemment pas les jeux de pouvoir et son appropriation éventuelle par les parties dominantes, la norme comptable et en particulier le plan comptable général (PCG) apparaissaient *in fine* politiquement légitimes et n'exigeaient pas un appareil coercitif très puissant pour être mis en œuvre. « Le plan comptable n'est ni loi ni corps de doctrine officiel ; il tire son autorité du consentement et de l'approbation de ses utilisateurs », écrivait de façon sans doute un peu optimiste le président du Conseil supérieur de la comptabilité dans son introduction au PCG en 1957. Ce dernier ne fut pendant longtemps que l'annexe d'un arrêté ministériel d'approbation, ce qui le situait assez bas dans la hiérarchie des sources de droit et en faisait la clé de voûte d'un droit peu coercitif que l'on pourrait, en reprenant le qualificatif de Delmas-Marty (2004), qualifier de « mou » (*soft*). Toutefois, sous l'influence de l'harmonisation comptable européenne, un embryon de droit comptable sera mis en place, la transposition en droit français des directives européennes d'harmonisation impliquant le vote de lois, d'où un durcissement de la normalisation « à la française » à partir des années 1980 et à l'aube d'une période marquée par de profondes transformations économiques qui allaient exiger une forte réactivité normative.

La réforme 1996-1998 du dispositif français de normalisation comptable

Les années 1980 et 1990 verront se développer les marchés financiers et s'ouvrir l'économie française. Dans ce contexte, la « normalisation

à la française » est remise en cause, en raison de sa lenteur et de sa rigidité, d'où la réforme 1996-1998 du CNC.

Cette réforme se traduira par une rénovation du premier CNC, celui de 1957, et la création d'un nouvel organisme, le CRC.

Le décret n° 96-746 du 26 août 1996 redéfinira le rôle du CNC, sa composition et son fonctionnement ; et il créera en son sein un comité d'urgence qui n'existait pas auparavant, mais s'imposait désormais dans un contexte économique et financier en pleine évolution.

Comme le premier CNC et les organismes qui avaient précédé celui-ci (Commission de normalisation des comptabilités de 1946 et Conseil supérieur de la comptabilité de 1947), ce deuxième CNC restait un organisme consultatif placé auprès du ministre de l'Économie, mais sa mission était étendue à l'ensemble des secteurs économiques, y compris le secteur bancaire et celui des assurances. Son effectif, dans un souci d'efficacité, passait de 103 membres à 58 membres et leur nouvelle répartition donnait un poids accru aux « professionnels », représentants des entreprises et de la profession comptable libérale, aux dépens des représentants de l'État. Par ailleurs, son président voyait son statut renforcé : ses fonctions étaient désormais « exclusives de toute autre activité, publique ou privée, rémunérée ou non, à l'exception d'activités d'enseignement ou de fonctions exercées au sein d'organismes internationaux »⁴. Il s'agissait de renforcer la compétence et donc la légitimité technique du CNC et de le rendre plus efficace et plus réactif. La création en son sein d'un comité d'urgence répondait directement à cet objectif de réactivité.

Quant au nouveau CRC, créé par la loi n° 98-261 du 6 avril 1998, il avait, comme sa désignation l'indique, un rôle réglementaire : « établir des prescriptions générales ou sectorielles » (article 1 de la loi). Il comprenait 15 membres : aux côtés de 6 représentants⁵ de l'État (au sens large), on trouvait le président de la Commission des opérations de Bourse (COB), le président du CNC, le président du Conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables (OEC), le président de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC), 3 représentants des entreprises, 2 représentants des organisations syndicales représentatives. Il adoptait ses règlements au vu des recommandations ou après avis du CNC ; ces règlements étaient ensuite approuvés par un arrêté conjoint du ministre de l'Économie, du ministre de la Justice et du ministre du Budget, qui leur donnait force obligatoire.

Avec la création du CRC, le dispositif français de normalisation était désormais composé de deux organismes complémentaires : un organisme chargé d'élaborer les normes, le deuxième CNC, un organisme chargé de les transformer en règlements, le nouveau CRC.

S'il en corrigeait certaines des faiblesses, le nouveau dispositif ne remettait pas fondamentalement en cause la « normalisation à la française ». Son caractère partenarial et collégial était conservé. Par ailleurs, si le poids des entreprises et de la profession⁶ libérale se trouvait incontestablement accru au niveau du CNC, l'État gardait implicitement au niveau du CRC une sorte de droit de veto (Colasse et Standish, 1998). On attendait avant tout de ce dispositif bicéphale une plus grande efficacité dans un monde économique en pleine transformation, mais c'était sans compter avec la montée en puissance de la normalisation comptable internationale et le choix à venir de l'Europe en faveur de cette normalisation, ce qui allait impliquer une nouvelle réforme, initiée en 2007.

*Du troisième Conseil national de la comptabilité
à l'Autorité des normes comptables*

Le décret n° 2007-629 du 27 avril 2007 donnera naissance à un troisième CNC. Mais comme son principal promoteur, Jean-François Lepetit, l'avait annoncé dans son rapport préparatoire (cf. note 1), cette nouvelle réforme du CNC n'était qu'une première étape vers la création de l'ANC. L'ordonnance n° 2009-79 du 22 janvier 2009 fusionnera le troisième CNC avec le CRC pour donner naissance à l'ANC ; pour le reste, elle reprendra en grande partie le contenu du décret qui avait donné naissance au troisième CNC.

237

L'ANC n'est donc autre chose que le troisième CNC auquel ont été dévolues les prérogatives réglementaires du CRC. Cependant, sans doute dans un souci d'efficacité, les règlements de l'ANC ne sont plus, comme ceux du CRC, homologués par arrêtés conjoints du ministre de l'Économie, du ministre de la Justice et du ministre du Budget ; ils sont homologués par arrêté du seul ministre de l'Économie, mais après avis du ministre de la Justice et du ministre du Budget. L'ordonnance qui lui a donné naissance fait en définitive de l'ANC la seule autorité compétente en matière de normes comptables privées.

L'ANC a la même composition et le même fonctionnement que le troisième CNC. Cette composition et ce fonctionnement sont très différents de ceux des organismes de normalisation qui avaient précédé le troisième CNC et, ainsi que nous allons le voir, constituent une véritable rupture avec la « normalisation à la française ».

L'ANC comprend un collège présidé par l'un de ses membres, des commissions spécialisées, un comité consultatif.

Le *collège* est l'organe de décision. Il est composé de 16 membres dont le mandat est de trois ans renouvelables (à l'exception de celui du président qui est de six ans) :

- un président, désigné par décret, choisi en raison de ses compétences économiques et financières ;
- un conseiller d'État désigné par le vice-président du Conseil d'État ;
- un conseiller à la Cour de cassation désigné par son premier président ;
- un conseiller maître à la Cour des comptes désigné par son premier président ;
- un représentant de l'AMF désigné par son président ;
- un représentant de la Commission bancaire désigné par son président ;
- et un représentant de l'Autorité de contrôle de l'assurance et des mutuelles désigné par son président ;
- 8 personnes nommées, en raison de leur compétence économique et comptable, par le ministre de l'Économie, après consultation des organisations représentatives des entreprises et des professionnels de la comptabilité ;
- un représentant des organisations syndicales représentatives des salariés nommé par le ministre de l'Économie après consultation de ces organisations.

Ses décisions sont prises à la majorité de ses membres présents ; en cas de partage égal des voix, celle de son président est prépondérante.

238

Le *président du collège* est implicitement le président de l'ANC⁷. Cependant, à la différence du président du CNC de 1996, il ne semble pas tenu de se consacrer exclusivement à sa mission. Il est d'ailleurs à remarquer que l'obligation faite à son président de se consacrer exclusivement au CNC avait été supprimée par un décret du 13 mars 2007 (n° 2007-336) publié le même jour que l'arrêté nommant Jean-François Lepetit à la tête du CNC et donc peu de temps avant le décret relatif au troisième CNC. On peut donc penser que le président du collège de l'ANC se bornera dans le futur à animer ce dernier et laissera les activités opérationnelles aux présidents des commissions spécialisées et au directeur général.

Les *commissions spécialisées* prévues par l'ordonnance sont définies dans son décret d'application : elles sont chargées, préalablement à la délibération du collège, de préparer les projets de règlement, d'avis et de recommandation. Le décret prévoit explicitement deux commissions spécialisées : la « commission des normes comptables privées » et la « commission des normes comptables internationales » ; chacune de ces commissions comprend 9 membres et est présidée et vice-présidée par 2 membres du collège désignés par le président. Le collège peut constituer, pour une durée limitée qu'il fixe, d'autres commissions spécialisées dont il définit l'objet et la durée.

Le *comité consultatif*, selon le décret, est composé de 25 représentants du monde économique et social dont 2 représentants des syndicats

représentatifs des salariés, nommés pour une durée de trois ans renouvelable par arrêté du ministre de l'Économie après avis du président du collège. Ce dernier réunit au moins une fois l'an le comité consultatif, auquel il présente un rapport d'activité et un programme de travail annuel sur lesquels le comité « peut » formuler des observations.

La *direction générale* est chargée de la gestion administrative de l'ANC, de la préparation et du suivi des travaux techniques. Son responsable, le directeur général, nommé par arrêté du ministre de l'Économie, assiste aux réunions des formations du conseil.

Il apparaît que l'ANC est fort différente de ses prédécesseurs et rompt nettement avec la normalisation comptable « à la française » et en particulier avec son caractère partenarial. Si l'État reste présent - un commissaire du gouvernement est prévu, mais sans voix délibérative -, son influence sur l'élaboration des normes est incontestablement réduite. Par ailleurs, les différentes parties prenantes à la chose comptable sont désormais cantonnées dans le comité consultatif qui apparaît comme le fossile de l'assemblée plénière des premier et deuxième CNC. Alors que cette assemblée avait un rôle décisionnel, ce comité, comme le qualificatif l'indique, n'est que consultatif. C'est le collège qui décide et les lieux d'élaboration des normes sont les commissions spécialisées, lesquelles sont composées d'experts et non pas de représentants. On peut donc s'attendre à une « professionnalisation » accrue de la normalisation comptable, à l'instar de ce qui se passe dans les pays anglo-saxons et au plan international. Une telle professionnalisation se traduit le plus souvent par un recours important à des experts fournis et rémunérés par les grands cabinets ou les grandes entreprises et, de fait, une mainmise de ces derniers sur la normalisation.

Cette mise en perspective historique conduit naturellement à s'interroger sur la nature de l'ANC en tant qu'institution.

DE L'AUTORITÉ DES NORMES COMPTABLES COMME INSTITUTION

Les nouvelles institutions ne naissent pas dans un vide historique et social (Williamson, 1985). Elles s'inscrivent dans une histoire qui leur impose certaines contraintes (Weir et Skocpol, 1985). Elles s'insèrent dans un univers social et elles miment souvent des institutions préexistantes dans cet univers (DiMaggio et Powell, 1991), nationales ou internationales, dont les missions sont plus ou moins proches de celles qui leur sont assignées⁸. Dans cette perspective, pour des raisons que nous allons préciser, il nous a semblé intéressant

de comparer l'ANC, d'une part, avec le FASB et, d'autre part, avec l'AMF.

Une comparaison entre le Financial Accounting Standards Board et l'Autorité des normes comptables

La plupart des institutions de normalisation comptable anglo-saxonnes sont plus ou moins calquées sur le modèle du FASB américain. Outre qu'il vient du pays dominant, ce modèle véhicule les symboles de la compétence et de l'indépendance et l'on comprend qu'il soit très attractif et provoque le mimétisme. Il a été en particulier adopté par la plupart des pays anglo-saxons pour être leur normalisateur national ; et c'est aussi le modèle qui, très clairement, a inspiré en 2001 la réforme de structure du normalisateur international (Colasse, 2004) : l'ancien International Accounting Standards Committee (IASC) devenant une fondation et cédant ses activités de normalisation au nouvel IASB.

Le FASB est la composante opérationnelle d'un dispositif de normalisation chapeauté par une fondation, la Financial Accounting Foundation (FAF).

Mise en place en 1972, la FAF est l'une de ces nombreuses fondations privées américaines qui assument des missions d'intérêt général. En l'occurrence, elle s'est donnée pour objet principal l'élaboration et le perfectionnement des normes de comptabilité et d'information financière. Elle poursuit cet objet en finançant, en nommant les membres et en supervisant les activités non seulement du FASB, mais aussi du Governmental Accounting Standards Board (GASB), ainsi que de leurs *advisory councils* respectifs, le Financial Accounting Standards Advisory Council (FASAC) et le Governmental Accounting Standards Advisory Council (GASAC).

Sont membres de la fondation et représentés dans son conseil (les *trustees*) : l'American Accounting Association, l'American Institute of Certified Public Accountants, le CFA Institute, le Financial Executives Institute, la Government Finance Officers Association, l'Institute of Management Accountants, la National Association of State Auditors, Comptrollers and Treasurers, la Securities Industry and Financial Markets Association. Les *trustees* sont au nombre de 18 ; ils sont désignés pour trois ans et peuvent être renouvelés une fois.

Le FASB, composé de 7 membres choisis exclusivement sur des critères d'indépendance et de compétence, se trouve au cœur du dispositif. Ses membres, des spécialistes chevronnés, doivent se consacrer à temps plein à leur activité de normalisateur et ne peuvent avoir d'autres activités.

Le FASAC est composé de plus de 30 membres désignés pour un mandat de trois ans renouvelable. Ses membres représentent les

préparateurs, les auditeurs et les utilisateurs de l'information comptable. Il a principalement une mission de conseil auprès du FASB : il aide ce dernier à définir son programme de travail et ses priorités, et éventuellement à constituer ses groupes d'études. Le GASAC, créé en 1984, joue un rôle similaire auprès du GASB.

Si l'on compare l'ANC au dispositif américain de normalisation tel que l'on vient de le décrire sommairement, deux manifestations de mimétisme apparaissent, mais qui doivent être immédiatement fortement nuancées.

Tout d'abord, le collège de l'ANC s'apparente, mais s'apparente seulement, au FASB. Ils ont certes la même mission - produire des normes -, mais pour l'ANC, il s'agit d'une mission statutaire, tandis que pour le FASB, il s'agit d'une mission déléguée ; aux États-Unis, c'est en effet la Securities and Exchange Commission (SEC) qui détient le pouvoir de normaliser et, d'une certaine façon, le FASB doit lui rendre des comptes quant à la façon dont il assume sa délégation. L'un et l'autre ont sensiblement le même nombre de membres « opérationnels » (7 et 9 respectivement) qui sont choisis sur des critères de compétence. Mais il semble bien que le mimétisme entre le collège de l'ANC et le FASB s'arrête là. Plusieurs différences importantes apparaissent immédiatement.

Le collège de l'ANC, s'il comprend (article 3-II du décret) 9 personnes, dont son président, désignées en raison de leur compétence, comprend également 6 personnes représentant des institutions étatiques (Conseil d'État, Cour de cassation, Cour des comptes) ou paraétatiques (AMF, Commission bancaire, Autorité de contrôle de l'assurance et des mutuelles), ainsi qu'un représentant des organisations syndicales. Il est donc composé à la fois de représentants de l'État (au sens large) et d'experts.

Par ailleurs, à la différence des membres du FASB, les membres « opérationnels » du collège n'exercent pas leurs fonctions à temps plein et pourront difficilement mobiliser complètement leurs compétences au service de la normalisation si grandes qu'elles puissent être. Ce qui pourrait donner beaucoup d'importance à la direction générale, et d'autant plus encore que le président du collège n'est pas non plus tenu d'exercer ses fonctions à temps plein.

L'organe de l'ANC qui l'apparente le plus au normalisateur américain est son comité consultatif, lequel peut être rapproché du FASAC. Ils ont en effet une composition et un rôle similaires. Pour autant, peut-on parler de mimétisme ? Sans doute pas si l'on considère le comité consultatif de l'ANC comme un vestige de l'assemblée plénière des deuxième et troisième CNC et d'une conception partenariale et collégiale de la normalisation comptable. Ce comité consultatif apparaît

en effet davantage comme un « héritage » du passé de la normalisation française que comme une imitation du FASAC ; son rôle apparaît en particulier très limité au regard du rôle de ce dernier. L'ANC est en quelque sorte dépendante d'un sentier historique, celui de la normalisation française depuis l'après-guerre. Un autre indice de cette dépendance réside dans la présence, maintenue, mais réduite, de représentants des syndicats de salariés au sein de l'ANC : 1 dans le collège, 2 dans le comité consultatif, contre 5 dans l'assemblée plénière du premier et deuxième CNC.

Enfin, ce qui distingue fondamentalement l'ANC du FASB et met à mal l'hypothèse du mimétisme, c'est le mode de désignation de ses membres et son financement. Les 9 membres « opérationnels » (sur 16) du collège sont désignés par le ministre de l'Économie « en raison de leur compétence économique et comptable », mais sans que leur soient imposées de véritables contraintes d'indépendance, telles que les Anglo-saxons savent les formuler.

Une comparaison entre l'Autorité des marchés financiers et l'Autorité des normes comptables

242

Certes, l'AMF et l'ANC diffèrent d'emblée par la nature de la mission qui leur est confiée : réguler les marchés financiers pour l'AMF, produire les normes comptables pour l'ANC. Deux faits nous suggèrent pourtant de comparer l'ANC à l'AMF : d'une part, le fait que soit utilisée l'expression « autorité des normes comptables » pour désigner le nouvel organisme français de normalisation, expression qui fait écho à l'expression « autorité des marchés financiers » ; d'autre part, le fait que le principal artisan de la réforme, Jean-François Lepetit, ait exercé les fonctions de président de la COB et participé à l'intégration de celle-ci dans l'AMF.

Si les missions respectives de l'AMF et de l'ANC diffèrent par leur périmètre d'exercice (les marchés financiers et leurs acteurs, d'une part, l'ensemble des entreprises assujetties à la tenue d'une comptabilité, d'autre part), la nature de la mission qu'elles poursuivent - la régulation d'entités économiques - constitue un point commun aux deux institutions. À l'intersection des entités régulées par l'AMF et l'ANC, on trouve les entreprises offrant au public des instruments financiers. Les missions des deux institutions sont à l'évidence complémentaires et, d'une certaine manière, on peut considérer que la mission de l'ANC est subordonnée à celle de l'AMF. En effet, une information financière de qualité est essentielle au bon fonctionnement des marchés financiers et la qualité des normes comptables, si elle ne constitue pas une condition suffisante de la qualité de l'information transmise au marché, en constitue certainement une condition nécessaire.

Le contrôle vertical exercé dans certains pays par le régulateur des marchés financiers sur le normalisateur comptable représente sans doute la meilleure preuve de la complémentarité des missions poursuivies par les deux régulateurs. Ainsi, aux États-Unis, le Securities Exchange Act de 1934 a confié à la SEC le pouvoir de définir les normes comptables. Dès 1938, ce pouvoir a été délégué par la SEC d'abord à la profession comptable, puis, à partir de 1973, au FASB.

Lorsque les missions de régulation des marchés financiers et de normalisation comptable relèvent de deux institutions non liées par une relation de contrôle, l'articulation de ces missions s'opère par le biais d'un mécanisme de représentation croisée. C'est le cas pour l'AMF et l'ANC, le président de l'ANC siégeant au collège de l'AMF et un représentant de l'AMF siégeant à celui de l'ANC⁹. Participant aux travaux de normalisation comptable menés par l'ANC, l'AMF¹⁰ contribuera ainsi à l'élaboration de la position de la place française vis-à-vis des projets de normes et d'interprétation de l'IASB. Toutefois, les entreprises cotées sont soumises aux normes internationales (IAS/IFRS) et non aux normes françaises. Les interventions les plus significatives de l'AMF dans le processus de normalisation comptable s'effectueront donc en amont de sa participation aux travaux de l'ANC. Au niveau européen, en tant que membre du Committee of European Regulators (CESR), l'AMF siège comme observateur à l'Accounting Regulatory Committee (ARC) ; et au niveau international, elle coopère avec ses homologues étrangers au sein de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) qui transmet à l'IASB ses commentaires sur les normes en cours d'élaboration.

243

C'est notamment pour permettre au normalisateur comptable français de participer plus activement à l'élaboration de ces normes comptables internationales et de donner un avis argumenté sur leur élaboration et leur interprétation que l'ANC a été créée. Sa commission des normes internationales jouera en la matière un rôle très important.

En définitive, la réforme a pour objet de faire évoluer le statut du normalisateur français d'organe consultatif travaillant en amont d'une structure administrative chargée d'adopter les règlements comptables (l'ancien CRC) vers le statut d'autorité administrative indépendante (AAI), qui est également celui de l'AMF.

DE L'INDÉPENDANCE DE L'AUTORITÉ DES NORMES COMPTABLES

Dès sa création par la loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003, l'AMF a été dotée du statut d'AAI et d'une personnalité morale, ce qui

faisait d'elle une autorité publique indépendante (API)¹¹. Tout d'abord, nous allons identifier les caractéristiques qui s'attachent au statut d'AAI, forme juridique emblématique du modèle de régulateur indépendant à la française¹². Nous évoquerons ensuite les vertus de l'indépendance conférée par ce statut à l'institution qui en bénéficie.

La notion d'autorité administrative indépendante

Objet juridique aux contours mal définis, les AAI portent en elles « une contradiction fondamentale : la Constitution plaçant l'administration sous l'autorité du gouvernement, comment une autorité administrative pourrait-elle être indépendante ? » (Gélard, 2006). Par exception à l'article 20 de la Constitution, les AAI échappent pourtant au contrôle de l'exécutif, alors même qu'elles agissent au nom de l'État et engagent sa responsabilité. Leur indépendance ne s'arrête d'ailleurs pas là, au moins pour celles qui sont investies d'une mission de régulation¹³. Dans un tel cas, elle doit également s'étendre aux entreprises du secteur régulé. Marie-Anne Frison-Roche souligne que « l'indépendance des autorités tient beaucoup à l'indépendance de leurs membres car, de fait, ce sont eux qui délibèrent et prennent les décisions imputées à l'Autorité » (Gélard, 2006, tome II). Nous allons tout d'abord examiner les règles propres à garantir l'indépendance des membres des AAI. Nous envisagerons ensuite la question de l'attribution de la personnalité morale et de son impact sur l'indépendance.

Plusieurs règles se combinent pour préserver l'indépendance des membres des AAI :

- l'existence d'incompatibilités vise à prévenir les conflits d'intérêts : pour chaque AAI, certaines fonctions, de même que l'existence de liens patrimoniaux avec les entités régulées, sont ainsi déclarées incompatibles avec l'appartenance à l'institution (de telles règles n'existent pas en ce qui concerne les membres du collège de l'ANC) ;
- l'irrévocabilité des mandats (y compris pour faute) : elle concerne les membres des collèges des AAI et les protège contre d'éventuelles mesures de rétorsion de la part du gouvernement ;
- une durée des mandats suffisamment longue permet un apprentissage sérieux de la fonction : trois ans renouvelables en ce qui concerne les membres du collège de l'ANC, six ans renouvelables en ce qui concerne son président ;
- l'exigence de compétence : en l'occurrence, le collège de l'ANC fait une large place (9 sur 16 membres) à des personnes qualifiées ;
- des règles de protection contre la « capture par anticipation » : le caractère non renouvelable du mandat des membres les protège en principe contre les pressions de celui qui les a nommés (dans le cas

du collège de l'ANC, leur mandat est renouvelable) ; l'existence d'un délai de viduité interdit la reconversion des membres du collège dans une entreprise concernée par leur action passée et les soustrait ainsi à un risque de capture par les entités sur lesquelles le pouvoir est exercé (non prévu en ce qui concerne les membres de l'ANC) ;

- le caractère collégial des décisions : en préservant l'anonymat, la collégialité empêche les tiers d'imputer la décision prise par l'ANC à une personne précise.

Concernant l'attribution de la personnalité morale à une AAI pour la transformer en API, le rapport Gélard relève que « l'attribution de la personnalité morale à une autorité paraît illustrer, en général, la volonté du législateur d'affirmer l'indépendance de l'entité visée ». Marie-Anne Frison-Roche souligne ainsi la dimension symbolique qui s'attache à l'attribution de la personnalité morale. Dans la perspective de l'insertion de la future ANC dans le processus de normalisation comptable internationale, une manifestation symbolique de l'indépendance du normalisateur français contribuerait à asseoir sa légitimité sur la scène internationale.

L'indépendance des AAI possède en effet plusieurs vertus qui constituent autant de motifs de création d'un tel objet juridique. Vis-à-vis du gouvernement, la création d'une AAI traduit souvent une défiance dans sa capacité à prendre en charge la régulation du secteur concerné, soit en raison de l'existence de conflits d'intérêts¹⁴, soit du fait de la technicité des matières traitées. Dans le cas de l'AMF, le deuxième argument joue pleinement. On peut estimer qu'il en est de même avec la création de l'ANC. Les normes comptables ont acquis aujourd'hui une technicité telle que la « normalisation à la française » n'était plus efficace. Les compétences requises pour dialoguer avec les instances internationales de normalisation ne résident pas aujourd'hui au sein de l'État. Elles se trouvent dans les grands cabinets d'audit et dans les services comptables des entreprises cotées les plus importantes. L'existence d'une asymétrie d'information forte entre domaine régulé et administration joue en faveur de la création d'une AAI pour abriter l'instance française de normalisation comptable. L'adoption de cette forme institutionnelle suit donc au moins partiellement une logique d'efficacité.

Vis-à-vis des parties prenantes de l'activité régulée (dans le cas de l'ANC, les investisseurs et les autres parties prenantes de la chose comptable), l'indépendance est la condition première de la crédibilité. Cette indépendance doit « se donner à voir » (d'où les règles mentionnées plus haut), afin de susciter la confiance des parties prenantes. S'agissant d'une instance qui a vocation à participer aux négociations internationales sur les normes IFRS, sa crédibilité doit

s'apprécier non seulement du point de vue des parties prenantes nationales mais également vis-à-vis de ses homologues étrangers, qu'ils agissent à l'échelon national, comme le FASB, ou supranational, comme l'IASB ou l'ARC. De ce point de vue, la question de l'indépendance de l'ANC ne se résume pas aux règles garantissant celle de ses membres. Elle ne saurait être dissociée de l'examen des modalités de financement et de gestion de l'institution.

*Des modalités de financement et de gestion
propres à renforcer l'indépendance ?*

La question du financement a trait à la rémunération des membres du collège et au financement de la direction générale. Il convient en particulier que celle-ci puisse recruter un personnel compétent.

Les textes fondateurs sont assez laconiques sur ces questions.

L'ordonnance se borne à dire que « le régime indemnitaire du président, des membres du collège et des commissions est déterminé par décret » ; ce qui est certain, c'est que la rémunération des membres sera une rémunération secondaire par rapport à celle provenant de leur activité principale.

Le projet de décret (article 5) précisait : « Les ressources de l'ANC sont constituées de crédits ouverts en lois de finances et, afin de contribuer au financement et aux travaux d'organismes internationaux compétents en matière de normalisation comptable, de fonds versés directement ou indirectement par tous les acteurs intéressés. Un barème peut être établi par arrêté du ministre de l'Économie en la matière ». Ce qui ouvrait la possibilité, comme le suggérait le rapport Lepetit, de faire appel au secteur privé et notamment à la profession comptable et aux grandes entreprises. La pluralité des sources de financement combinée à l'équilibre du partage aurait présenté l'avantage de permettre à l'ANC de bénéficier de moyens suffisants sans pour autant dépendre d'une source de financement particulière. Mais on ne trouve nulle trace de cet article 5 du projet dans le texte définitif du décret.

L'enjeu pour le nouveau normalisateur national est en particulier de pouvoir recruter pour sa direction générale des personnes possédant les compétences requises en leur offrant des salaires susceptibles d'entrer en compétition avec ceux du marché ; l'expertise technique de la direction générale conditionnera notamment la crédibilité de l'ANC au plan international.

Ceci suppose non seulement que l'ANC puisse disposer de moyens financiers suffisants, mais aussi qu'elle bénéficie d'une autonomie de gestion lui permettant de recruter librement son personnel.

De ce point de vue, les cas de l'AMF et du Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C) sont intéressants.

Dans le cas de l'AMF, ces deux conditions sont remplies. L'institution dispose tout d'abord de l'autonomie financière¹⁵ (article L. 621-5-2 du Code monétaire et financier). Ses ressources proviennent pour l'essentiel des droits versés par les personnes soumises à son contrôle¹⁶ et accessoirement (0,2 %) de la vente de publications ainsi que de l'organisation de journées d'étude et de formation. Pour 2008, le collège de l'AMF a approuvé un budget prévisionnel de 74 M€. De plus, l'AMF bénéficie de l'autonomie de gestion. Le secrétaire général qui dirige les services est nommé par le collège sur proposition du président. C'est lui qui, dans le cadre des règles générales fixées par le collège, a qualité pour engager, gérer et licencier le personnel ainsi que pour fixer les rémunérations et les indemnités (article 30 du décret du 21 novembre 2003 relatif à l'AMF).

Quant au H3C, il est doté du statut d'API depuis le 1^{er} janvier 2008. Alors que ses ressources financières lui étaient allouées par le ministère de la Justice depuis sa création en 2003, il se finance désormais en percevant une contribution des auditeurs ainsi que des droits fixes sur les rapports de certification des comptes (Pochet, 2007). Cette évolution vise à remédier à la situation financière de l'institution, qualifiée de « critique » par sa présidente (rapport 2006 sur les activités du H3C). Concrètement, elle permet aujourd'hui au H3C de disposer d'un budget de 5 M€ à 6 M€, soit un niveau comparable à celui de ses homologues européens, alors qu'il se contentait en 2006 de 1,3 M€. L'insuffisance de ressources financières rendait en pratique le H3C dépendant de la profession qu'il était chargé de réguler, notamment en matière de ressources expertales dans le domaine de l'audit. Pour l'ANC, le danger serait de se retrouver dans une situation similaire, faute de moyens suffisants. Dépendre techniquement et financièrement de la profession comptable libérale et plus particulièrement des grands cabinets et/ou de quelques grandes entreprises ferait en effet peser un risque, tout au moins un soupçon de partialité sur une institution telle que l'ANC. C'est d'ailleurs pour un motif analogue¹⁷ que la loi Sarbanes-Oxley (section 109) a modifié les modalités de financement du normalisateur américain : en complément des revenus qui lui sont procurés par la vente de ses publications¹⁸, et au lieu des cotisations et des contributions volontaires versées par les membres de la FAF, ce sont aujourd'hui des taxes (*accounting fees*) acquittées par les entreprises cotées qui financent le FASB.

La question de l'autonomie de gestion de l'ANC serait quant à elle résolue par l'attribution du statut d'API, la personnalité morale entraînant automatiquement l'autonomie de gestion. Mais, dans l'hypothèse où l'ANC serait une « simple » AAI, elle pourrait

parfaitement se voir dotée d'une autonomie de gestion comme c'est aujourd'hui le cas pour la plupart des AAI.

La réforme du dispositif français de normalisation comptable - commencée en 2007 par la réorganisation du CNC et achevée en 2009 avec la création de l'ANC - constitue incontestablement une rupture avec la tradition partenariale et collégiale de la « normalisation comptable à la française ». En effet, au sein du nouvel organisme, l'élaboration de la norme relève d'un organe, le collège, composé majoritairement d'experts, alors que dans le premier et le deuxième CNC, l'élaboration de la norme se faisait dans le cadre d'une discussion entre les représentants des diverses parties prenantes. La réforme est censée donner un surcroît de légitimité technique au normalisateur national, mais sans doute au prix d'un déficit de légitimité politique.

Partant du constat de cette rupture, il nous a semblé intéressant de comparer l'ANC avec, d'une part, le FASB considéré comme le normalisateur anglo-saxon de référence et, d'autre part, l'AMF considérée comme l'AAI de référence. Il ressort de cette comparaison que l'ANC est plus proche de l'AMF que du FASB. Toutefois, le mimétisme n'est français qu'en apparence car l'AMF et avant elle la COB, en tant qu'AAI, mimaient la SEC.

Mais l'histoire n'est pas finie. Les problèmes liés de l'indépendance et du financement de la nouvelle ANC ne sont pas encore résolus et leur résolution pourrait éventuellement s'inspirer des solutions adoptées pour l'indépendance et le financement de l'AMF, du H3C, ou encore du FASB.

NOTES

1. Jean-François Lepetit a accompli sa carrière dans la banque (Indosuez et Paribas) avant de devenir président du Conseil des marchés financiers (CMF), puis de la Commission des opérations de Bourse (COB). Le 13 mars 2007, le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Thierry Breton, le nommait à la présidence du CNC avec pour mission de « préparer une évolution de cette institution » et de « faire des propositions pour moderniser nos méthodes de travail (celles des Pouvoirs publics) dans le domaine de la comptabilité » (lettre de mission du ministre en date du 21 mars 2007). Dès le 6 avril 2007, il remettait au ministre une « Proposition de réforme du dispositif français de normalisation comptable » visant à la création d'une autorité des normes comptables.

2. Il convient toutefois de rappeler que sous Vichy, en 1941, une commission interministérielle, présidée par Jean Coutrot, puis par Auguste Detoef, avait été chargée d'élaborer un plan comptable qui sera publié en 1943, mais ne sera pas appliqué (Touchelay, 2005).

3. La liste des présidents successifs des organismes français de normalisation est édifiante, en ce qu'elle illustre l'évolution du dispositif français de normalisation comptable :

- Commission de normalisation des comptabilités (1946) : Robert Lacoste, député rapporteur de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, et ancien ministre ;
- Conseil supérieur de la comptabilité (1947) : Francis-Louis Closos, directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques ;
- premier CNC (1957) : Henri Montet, sous-directeur du ministère des Finances et des Affaires économiques ; Jean Dupont, trésorier-payeur général ; Yves Cotte, conseiller juridique à la Direction du Trésor ;
- deuxième CNC (1996) : Georges Barthès de Ruyter, ancien associé d'Arthur Andersen et ancien président de l'International Accounting Standards Committee (IASC) ; Antoine Bracchi, ancien associé et président d'Ernst & Young France ; Jean-François Lepetit, ancien banquier (cf. note 1).

Mais comment faut-il interpréter la nomination (décret du 15 janvier 2010) de Jérôme Haas, administrateur civil, directeur général adjoint du Trésor et de la politique économique, comme premier président de l'ANC ? S'agit-il d'une nomination contingente ou signifiante ?

4. Cette obligation faite à son président de se consacrer exclusivement au CNC a été supprimée par un décret du 13 mars 2007 (n° 2007-336).

5. Le ministre chargé de l'Économie ou son représentant, président ; le ministre de la Justice ou son représentant, vice-président ; le ministre chargé du Budget ou son représentant ; un membre du Conseil d'État, désigné par le vice-président de celui-ci, un membre de la Cour des comptes, nommé par le premier président de celle-ci, et un membre de la Cour de cassation, désigné par le premier président de celle-ci et le procureur général.

6. La « professionnalisation » du deuxième CNC sera symboliquement marquée par la nomination à sa tête de Georges Barthès de Ruyter.

7. Le décret du 15 janvier 2010 qui nomme le premier président du collège ne fait d'ailleurs pas référence au collège, mais à l'ANC : « Par décret du président de la République en date du 15 janvier 2010, Jérôme Haas est nommé président de l'ANC ». De plus, l'article 5 du décret stipule que : « Le président du collège de l'Autorité préside le comité consultatif ».

249

8. Notre analyse procède au plan méthodologique de ce qu'il est convenu d'appeler le courant néo-institutionnel, qui étudie en particulier les isomorphismes mimétiques entre institutions ; pour de plus amples développements, voir : Colasse et Pochet, 2009.

9. De la même manière, au Royaume-Uni, une représentation croisée a été mise en place entre la Financial Services Authority (FSA) et le Financial Reporting Council (FRC), institutions respectivement chargées de la régulation des marchés financiers et de la gouvernance d'entreprise (y compris les règles relatives à l'information financière publiée par les entreprises).

10. Plus précisément, au sein de l'AMF, c'est la direction des affaires comptables qui a vocation à interagir avec le CNC et notamment son département doctrine comptable, chargé de définir les positions doctrinales de l'AMF pour la bonne application des normes comptables.

11. En droit français, les établissements publics sont des organismes dotés de la personnalité morale, mais soumis à la tutelle d'un ministère. À partir de 2003, le législateur a choisi de doter de la personnalité morale des autorités indépendantes, c'est-à-dire libres de toute tutelle administrative. Pour ce faire, il a recouru à l'appellation nouvelle d'autorité publique indépendante (API) (Gélar, 2006).

12. La question de l'attribution de la personnalité morale au régulateur, un choix qui ne concerne aujourd'hui que 4 instances sur un total de 39 AAI recensées en 2006, sera également évoquée.

13. Au sein des AAI, on distingue deux catégories : celle des régulateurs économiques (Commission de régulation de l'énergie, Commission bancaire...) et celle des autorités protectrices des libertés publiques et des personnes (Conseil supérieur de l'audiovisuel, Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité).

14. C'est le cas chaque fois qu'il existe une entreprise publique dans un secteur ouvert à la concurrence ou plus généralement soumis à régulation.

15. L'autonomie financière est une conséquence directe de la personnalité morale. Toutefois, il est possible de doter une AAI de l'autonomie financière sans pour autant lui attribuer la personnalité morale. C'était le cas de la COB (Gélar, 2006).

16. Le budget de l'AMF est arrêté par le collège sur proposition du secrétaire général. Les droits versés par les personnes soumises à son contrôle concernent, par exemple, l'examen de l'obligation de dépôt d'une offre publique ou le contrôle d'un document de référence annuel. Le montant des droits et des contributions perçus par l'AMF est fixé par décret pris après avis du collège dans les limites fixées par la loi (article L. 621-5-2 et L. 621-5-3 du Code monétaire et financier).

17. Les auditions réalisées par le Congrès après l'affaire Enron fournissent à cet égard des éléments édifiants. Par exemple, le témoignage d'Arthur Levitt, ancien président de la SEC, évoquant « le fait que le Board est financé par les entreprises mêmes auxquelles sont destinées les normes qu'il édicte, qui reviennent souvent le voir en disant : « si vous adoptez cette norme, nous vous couperons les vivres ». Ceci est mal. Nous devons modifier leur mode de financement » (« *the fact that the Board is funded by the very firms for whom they set standards, who often come back to them and say : « If you're going to set this standard, we're going to cut off your funding ». That's wrong. We've got to change their funding* »). Ce témoignage est disponible sur le site : http://www.senate.gov/-gov_affairs/012401witness.htm.

18. Afin de prévenir tout risque de conflit d'intérêts lié à l'obligation pour les entreprises d'acquiescer le texte des normes comptables, la loi Sarbanes-Oxley a cependant exigé du FASB qu'il mette en ligne gratuitement sur son site (www.fasb.org) ses *Statements of Financial Accounting Standards* ainsi que ses *Concepts Statements*.

BIBLIOGRAPHIE

250

- AGLIETTA M. et REBÉRIOUX A. (2004), *Dérives du capitalisme financier*, Albin Michel.
- CAPRON C. (2005), *Les normes comptables internationales, instrument du capitalisme financier*, La Découverte, pp. 27-48.
- COLASSE B. (2004), « Harmonisation comptable internationale : la résistible ascension de l'IASC/IASB », *Gérer et Comprendre*, vol. 75, pp. 30-40.
- COLASSE B. (2009a), « IFRS : efficacité *versus* instabilité », *Revue française de comptabilité*, n° 426, novembre, pp. 43-46.
- COLASSE B. (2009b), « La normalisation comptable internationale face à la crise », *Revue d'économie financière*, n° 95, novembre, pp. 387-399.
- COLASSE B. et POCHEC C. (2009), « The Genesis of the 2007 Conseil National de la Comptabilité : a Case of Institutional Isomorphism », *Accounting in Europe*, vol. 6, n° 1, pp. 25-46.
- COLASSE B. et STANDISH P. (1998), « De la réforme 1996-1998 du dispositif français de normalisation comptable », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, vol. 4, n° 2, pp. 5-27.
- DELMAS-MARTY M. (2004), *Le relatif et l'universel*, Seuil.
- DI MAGGIO P. et POWELL W. (1991), « Introduction », in *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Powell W. et DiMaggio P. (éd.), University of Chicago Press.
- GÉLARD P. (2006), *Rapport sur les autorités administratives indépendantes*, Office parlementaire d'évaluation de la législation, 2 tomes.
- POCHET C. (2007), « La régulation de la profession d'auditeur en France et aux États-Unis : une étude comparée du H3C et du PCAOB », *Revue française de gouvernance d'entreprise*, vol. 1, pp. 93-111.
- TOUCHELAY B. (2005), « À l'origine du plan comptable français des années 1930 aux années 1960, la volonté de contrôle d'un État dirigiste », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, numéro thématique sur *Histoire de la comptabilité, du management et de l'audit*, pp. 61-88.
- WEIR M. et SKOCPOL T. (1985), « State Structures and the Possibilities for Keynesian Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States », in *Bringing the State Back*, Evans P. B., Rueschemeyer D. et Skocpol T. (éd.), Cambridge University Press, pp. 107-168.
- WILLIAMSON O. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York : The Free Press.

DOCUMENTATION

Proposition de réforme du dispositif français de normalisation comptable, Jean-François Lepetit, 6 avril 2007, 9 p.

Décret n° 2007-336 du 13 mars 2007 modifiant le décret n° 96-749 du 26 août 1996 relatif au CNC.

Arrêté du 13 mars 2007 portant nomination du président du CNC.

Décret n° 2007-629 du 27 avril 2007 relatif au CNC.

Arrêté du 19 novembre 2007 portant nomination au CNC.

CNC Collège, procès-verbal de la séance du mercredi 19 décembre 2007 (composition des commissions, nomination du directeur général...), document n° 1_07_02.

Ordonnance n° 2009-79 du 22 janvier 2009 créant l'ANC.

Décret n° 2010-56 du 15 janvier 2010 relatif à l'ANC.

WEBOGRAPHIE

CNC : www.minefi.gouv.fr/directions_services/CNCCompta/

FASB : www.fasb.com

