

8^{èmes}
États
Généraux
DE LA RECHERCHE
COMPTABLE

10 décembre 2018

www.anc.gouv.fr



AVEC LE SOUTIEN DE :



Papier de recherche

L'intérêt public européen

Christopher Hossfeld (ESCP Europe)
Yvonne Muller-Lagarde (Université Paris Nanterre)

Ce rapport final est basé sur les contributions des membres du groupe de recherche (liste en annexe) et a été rédigé par Christopher Hossfeld et Yvonne Muller-Lagarde. Nous remercions en particulier David Alexander, Moritz Pöschke et Lionel Zevonou.

Les propos exprimés n'engagent que leurs auteurs.

Table des matières

Abréviations.....	5
EXECUTIVE SUMMARY	6
Remarque préliminaire concernant la terminologie	10
1. Introduction.....	11
2. L'intérêt public dans le droit européen et le droit national	12
2.1 L'approche européenne : l'expression "intérêt public" est-elle définie en droit européen ?.....	12
2.2 L'approche par pays : l'intérêt public est-il défini par les États membres de l'UE ?	15
2.2.1 Le concept d'intérêt public en Allemagne	15
2.2.2 Le concept d'intérêt public en Angleterre.....	18
2.2.3 Le concept d'intérêt public en Espagne	22
2.2.4 Le concept d'intérêt public en France	24
2.2.5 Le concept d'intérêt public en Italie.....	26
2.2.6 Le concept d'intérêt public en Roumanie.....	28
2.2.7 Conclusion de l'approche par pays.....	30
3. L'intérêt public européen en tant que critère économique de l'adoption des IFRS.....	31
3.1 L'adoption des IFRS en Europe et l'origine du critère de l'intérêt public dans le règlement n° 1606/2002.....	31
3.1.1 La naissance de l'IASB en tant que régulateur comptable international.....	31
3.1.2 L'évolution de l'harmonisation comptable européenne vers l'adoption des IFRS	34
3.1.3 L'origine du critère "intérêt public européen" dans le règlement n° 1606/2002.....	36
3.1.4 L'interprétation du critère « intérêt public européen » selon les méthodes juridiques	41

3.2	L'application du critère « intérêt public européen » par l'Union européenne.....	43
3.2.1	La première phase comprenant le carve-out	43
3.2.2	La deuxième phase jusqu'à la réforme 2014 de l'EFRAG	46
3.2.3	La troisième phase depuis la réforme 2014 de l'EFRAG.....	47
4.	Intérêt public européen : Le changement d'un critère économique à un critère politique.....	53
4.1	L'apparition des enjeux politiques au premier plan de la réglementation comptable européenne	53
4.1.1	Introduction.....	53
4.1.2	L'enjeu politique de souveraineté comptable.....	55
4.1.3	L'enjeu économique.....	55
4.2	La convergence initiale de l'intérêt public de l'IASB et de l'intérêt public européen et leur séparation ultérieure.....	56
4.2.1	Introduction.....	56
4.2.2	La résurgence du critère de l'intérêt public européen	57
4.3	Les normes comptables internationales, finance durable et intérêt public européen.....	60
5.	Conclusion : Qu'est-ce que l'intérêt public européen	64
	REFERENCES	66
	Annexe : Le groupe de recherche « intérêt public européen »	75

Abréviations

ARC: Accounting Regulatory Committee

BCE: Banque centrale européenne

CE: Communauté européenne

CJUE: Cours de justice de l'Union européenne

ECOFIN: Economic and Financial Affairs Council

EFFAS: European Federation of Financial Analysts Societies

EFRAG: European Financial Reporting Advisory Group

FASB: Financial Accounting Standards Board

GAAP: Generally Accepted Accounting Principles

HLEG: High-Level Expert Group

IAS: International Accounting Standards

IASB: International Accounting Standards Board

IASC: International Accounting Standards Committee

ICAEW: Institute of Chartered Accountants in England and Wales

IFAC: International Federation of Accountants

IFRS: International Financial Reporting Standards

IOSCO: International Organization of Securities Commissions

TFUE: Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

TUE: Traité sur l'Union européenne

UE: Union européenne

US-GAAP: United States - Generally Accepted Accounting Principles

EXECUTIVE SUMMARY

L'intérêt public européen est l'un des critères d'adoption, par l'UE, des IFRS en vertu de l'art. 3 n° 2 du règlement n° 1606/2002 : « les normes comptables internationales ne peuvent être adoptées que si elles ne sont pas contraires au principe énoncé à l'article 2 paragraphe 3, de la directive 78/660/CEE et à l'article 16 paragraphe 3, de la directive 83/349/CEE et si elles répondent à l'intérêt public européen ».

Jusqu'à la crise financière de 2008, le critère de l'intérêt public européen était purement formel et n'était pas réellement utilisé lors de l'homologation des IFRS. A la suite de la crise financière, les IFRS sont directement mises en cause comme facteurs d'aggravation de la crise financière et la question de la souveraineté européenne sur le processus de normalisation comptable internationale est alors posée. Le rapport Maystadt (2013) souligne que la politique de normalisation comptable relève de l'intérêt public et indique que l'ARC est l'organisme qui devrait représenter l'intérêt public européen.

Dès lors, la décision politique de l'UE de définir l'intérêt public européen aux fins de réellement apprécier la conformité des normes comptables internationales à cet intérêt participe à la volonté plus globale de retrouver une souveraineté européenne dans le processus de normalisation comptable internationale. Définir « l'intérêt public européen » présente donc un intérêt tant technique que politique.

Notre étude est structurée, en plus d'une introduction et d'une conclusion, en trois parties (chapitres 2, 3 et 4).

Nous étudions d'abord l'existence d'une définition au niveau européen et au niveau des pays européens (chapitre 2). Un premier résultat est que la notion d'intérêt public n'est pas définie en droit européen et que dans son application au niveau européen cet intérêt peut correspondre à des intérêts d'institutions publiques mais aussi des intérêts privés. Ensuite et basée sur l'idée de construire une définition européenne à partir des définitions nationales ou au moins à partir de critères communs des différents pays, nous examinons six pays européens (Allemagne, Angleterre, Espagne, France, Italie, Roumanie), représentant les principaux pays du droit civil et du common law.

En synthèse de l'approche pays, on peut constater une diversité terminologique dans le droit des pays examinés (intérêt public, intérêt général, bien commun etc.). Indépendamment de l'expression employée, aucun pays ne propose une définition de son concept, ni en général, ni dans le domaine de la régulation financière et comptable. Les concepts d'intérêt public utilisés sont interprétés différemment. Par exemple, l'intérêt public en Espagne correspond à l'intérêt des institutions publiques alors qu'en Roumanie il correspond à l'intérêt national. L'intérêt public en Italie est une notion appliquée aux procédures administratives ou la protection des biens publics. Enfin, en Angleterre, l'intérêt public sert surtout à justifier ou légitimer l'activité de divers organismes privés ou publics, et est une notion suspecte.

Au final, notre analyse par pays ne nous a pas permis de trouver soit une notion commune au niveau européen soit au moins des critères de définition ou de délimitation communs.

Dans le chapitre 3, nous avons analysé le règlement n° 1606/2002 directement pour essayer de trouver des éléments de définition. Pour pouvoir procéder à une interprétation téléologique et systémique du critère d' « intérêt public » du règlement n° 1606/2002, nous retraçons l'historique de l'application des IFRS dans l'UE dans le but de comprendre les objectifs de cette démarche. Ici, nous analysons également comment ce critère a été appliqué dans les faits afin d'extraire éventuellement une définition ou des éléments implicites de définition.

En conclusion, on constate que la référence à « l'intérêt public européen » n'est pas au début mobilisée. La référence apparaît pour la première fois dans un texte de compromis émanant du secrétariat général du Conseil. Très vite se dessine un certain nombre de clivages entre pays, dès qu'il est question de donner un contenu à l'expression « intérêt public ». L'hypothèse la plus probable semble être que la polysémie qui s'attache à la signification de l'intérêt public a précisément permis de satisfaire plusieurs acteurs importants de la négociation du règlement n° 1606/2002. Pour la France, cela a permis de donner un certain nombre de « gages » à la profession bancaire et de relayer la position d'un certain nombre de responsables politiques français (et italiens), opposés à un simple mécanisme d'approbation ou de rejet des normes IAS. Au contraire, l'adoption d'une norme IAS devrait pouvoir être adaptée aux « spécificités » du marché financier européen. Enfin, la Commission européenne a vu dans le soutien à « l'intérêt public », le moyen de se prémunir contre les éventuelles critiques pouvant être formulées à l'encontre d'un mécanisme par lequel l'UE a renoncé à exercer sa souveraineté sur la transposition de normes comptables empruntées par un organisme de normalisation totalement privé et sur lequel l'Europe n'exerce qu'un contrôle relatif.

L'analyse de l'origine de « l'intérêt public européen » et de son interprétation théorique (juridique) démontre que le mécanisme d'adoption des IFRS prévu dans le règlement n° 1606/2002 et la mobilisation de « l'intérêt public européen » ont servi à légitimer a posteriori l'idée selon laquelle les IFRS sont d'abord adoptées en conformité avec l'intérêt des principaux acteurs financiers des marchés européens. L'interprétation du critère autonome d' « intérêt public européen » doit être en cohérence avec les objectifs du règlement n° 1606/2002, à savoir l'harmonisation de l'information financière afin de garantir la transparence et la comparabilité des états financiers et, partant, un fonctionnement efficace du marché communautaire des capitaux.

Nous constatons depuis la création du mécanisme européen d'adoption une extension des activités et du champ d'analyse. Après une première phase pendant laquelle l'EFRAG évaluait officiellement uniquement les critères techniques et de façon non officielle les coûts-bénéfices, on procède lors de la deuxième phase à des analyses d'impact d'une nouvelle norme et l'EFRAG stipule dans son avis d'adoption ne pas avoir trouvé (le cas échéant) d'élément entravant l'intérêt public européen. Sa réforme en 2014 suite au rapport Maystadt a encore considérablement élargi les missions de l'EFRAG. Il est maintenant en charge de

vérifier tous les critères de l'art. 3 du règlement IFRS, de fournir officiellement une analyse d'impact (comprenant au minimum un examen coûts-bénéfices) et, le cas échéant, d'autres éléments demandés par la Commission. Alors qu'initialement l'intérêt public européen était considéré à travers des aspects purement économiques (fonctionnement des marchés financiers, développement économique, entre autres), son appréciation s'est « politisée » et récemment ont été ajoutés des éléments de développement durable.

Le chapitre 4 analyse cette politisation. Les enjeux politiques ont été mis avant par la crise financière qui a fait ressortir des divergences entre les intérêts européens et ceux de l'IASB. Avant la crise, l'UE et l'IASB partageaient les objectifs économiques de transparence et de bon fonctionnement des marchés. Après, la dimension politique de souveraineté comptable devenait plus important pour l'UE alors que l'IASB restait sur le terrain économique.

Aujourd'hui, la Commission européenne souhaite (encore) élargir le champ de la réglementation comptable en y incluant des objectifs de finance durable. Alors que nous saluons et soutenons ces objectifs, leur prise en compte par la norme comptable mérite quelques précisions. S'agissant, par exemple, de l'objectif de promouvoir l'investissement à long terme en tant que objectif économique, il peut en effet être intégré dans les objectifs comptables. S'agissant de la durabilité intégrant dans les décisions financières des critères environnementaux, sociaux ou de gouvernances (l'efficacité énergétique, les relations salariales ou la composition du conseil d'administration) cela pose la question des rôles que la norme comptable est capable de remplir. C'est ici adopter une vision uni-fonctionnelle de la norme comptable (image fidèle) par opposition à une vision multifonctionnelle (image fidèle, stabilité financière, développement durable).

Etant donné que l'intérêt public européen n'est nulle part défini et que cette notion peut être interprétée très librement par les institutions européennes - les aspects environnementaux et sociaux font aujourd'hui déjà partie de l'intérêt public européen – nous ne voyons pas l'utilité, et encore moins la nécessité, d'intégrer le développement durable directement dans le règlement. Au contraire, il est préférable à notre avis de laisser le critère vague comme il est afin de ne pas autolimiter la marge de manœuvre de son interprétation politique. La non-modification du règlement rendrait aussi plus aisé un éventuel ajustement futur de l'intérêt public en fonction de nouvelles injonctions politiques puisqu'une simple réinterprétation suffirait.

Toutefois, la question de savoir si un élargissement - déjà en cours - de la notion d'intérêt public était souhaitable, a été diversement appréciée au sein de notre groupe de travail. Cet élargissement est sans doute souhaitable d'un point de vue politique mais, selon l'avis de certains, cela s'opère au détriment de l'efficacité et de la pertinence de l'information financière. A l'origine, les normes comptables (internationales) sont élaborées pour donner une image fidèle de la situation de l'entreprise. Vouloir atteindre d'autres et de multiples objectifs (stabilité financière, développement durable) avec le même instrument (les états financiers) nuit certainement à la qualité des informations. Nous rappelons alors la règle de Tinberg : un instrument de politique économique peut servir (efficacement) seulement un objectif.

Il résulte de notre étude :

- 1 qu'il n'existe pas de définition européenne ou générale (universelle) de l'intérêt public. Tous les membres du groupe de recherche ont conclu, pour leur pays, à l'absence d'une définition (y compris dans le domaine comptable) ; il en est de même dans l'UE ;
- 2 que la notion renferme des « intérêts » à protéger/défendre ;
- 3 que la notion permet de « légitimer » une action et/ou des normes ;
- 4 que la notion est (donc) un outil au service d'une politique ;
- 5 qu'il n'est pas nécessaire - voire contreproductif au niveau politique - de définir l'intérêt public (précisément) ;
- 6 que la question de savoir si un élargissement de la notion d'« intérêt public » avec l'intégration de la stabilité financière et du développement durable est souhaitable appelle une réponse nuancée : si elle se justifie au niveau politique pour pouvoir utiliser les normes comptables comme outil de politique publique, elle n'apparaît pas opportune d'un point de vue économique, et plus précisément au regard de l'objectif principal de l'information financière (image fidèle) et de son efficacité.

Remarque préliminaire concernant la terminologie

Nous utilisons dans notre étude l'expression « intérêt public » européen parce qu'elle correspond au vocabulaire utilisé dans la version française (du règlement n° 1606/2002 et au titre de l'appel à projets de l'Autorité des normes comptables auquel nous avons répondu. Mais il convient de souligner que d'autres termes peuvent être utilisés dans d'autres langues. Par exemple, la version anglaise emploie European « public good »¹. Cette différence n'est pas le résultat d'une diversité de concept mais « simplement » une question de traduction². Ainsi, dans certains documents de travail à l'origine du règlement et traduits en français, l'expression peut changer (bien commun, intérêt général, intérêt public) dans le temps sans que cela représente apparemment un changement de concept. Ce problème linguistique n'est pas propre au règlement n° 1606/2002 mais récurrent en droit européen étant donné que les textes de l'UE sont publiés et valables dans les 24 langues officielles.³

En ce qui concerne l'interprétation des termes traduits différemment, le TEU et le TFEU ne contiennent pas de dispositions. La CJUE se réfère dans sa méthodologie à la Convention de Vienne⁴, qui traite de l'interprétation des traités. Son art.33 règle la diversité linguistique : entre autres dispositions, il stipule que lorsqu'un traité a été authentifié dans deux ou plusieurs langues, le texte fait également foi dans chaque langue. Appliqué à notre sujet, il faut donc faire abstraction des différentes expressions utilisées dans les différentes langues et elles ne doivent pas influencer l'interprétation qui en est fait au niveau européen (principe de l'égalité linguistique dans le droit de l'UE ; Lenaerts/Gutiérrez-Fons, 2013 ; Zedler, 2015).

¹ On peut aussi remarquer une autre différence de formulation entre les langues. Par exemple, en français, les IFRS doivent « répondre » à l'intérêt public, alors qu'en anglais elles doivent être « conducive » (favorables à) et en espagnol « favorezcan » (favoriser) l'intérêt public.

² Par exemple, l'art. 26 al. 2 (c) de la Directive 2006/43/CE concernant l'audit des états financiers utilise également le terme « European public good » (bien public européen). Dans sa version française l'expression employée est « intérêt général européen ».

³ La même diversité d'expression se trouve par exemple dans la Directive sur les Services (2006/123/CE).

⁴ Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969.

1. Introduction

L'intérêt public européen est l'un des critères d'adoption, par l'UE, des IFRS en vertu de l'art. 3 n° 2 du règlement n° 1606/2002 du 19 juillet 2002 sur l'application des normes comptables internationales : « les normes comptables internationales ne peuvent être adoptées que si elles ne sont pas contraires au principe énoncé à l'article 2, paragraphe 3, de la directive 78/660/CEE et à l'article 16, paragraphe 3, de la directive 83/349/CEE et si elles répondent à l'intérêt public européen ».

Jusqu'à la crise financière de 2008, le critère de l'intérêt public européen semblait, en pratique, purement formel et n'était pas réellement utilisé lors de l'homologation des IFRS.

A la suite de la crise financière, les IFRS sont directement mises en cause comme facteurs d'aggravation de la crise financière (Barth/Landsman, 2010 ; Kothari/Lester, 2012 ; Maystadt, 2017 ; Pinnuck, 2012). La question est alors posée de la souveraineté européenne sur le processus de normalisation comptable internationale, l'adoption des IFRS produites par l'IASB étant interprétée comme un abandon de souveraineté par l'UE⁵. Philippe Maystadt est chargé par le Commissaire européen Michel Barnier, de rédiger un rapport sur la souveraineté comptable européenne et la contribution de l'UE au développement de la normalisation comptable internationale (Maystadt, 2013). Le rapport souligne, à plusieurs reprises, que la politique de normalisation comptable relève de l'intérêt public⁶; il indique que l'ARC est l'organisme qui devrait représenter l'intérêt public européen tandis que l'EFRAG en tant qu'organe technique, composé d'experts principalement du secteur privé, n'a pas de mandat des États membres.

Dès lors, la décision politique de l'UE de définir l'intérêt public européen (d'en préciser les critères) aux fins de réellement apprécier la conformité des normes comptables internationales à cet intérêt participe à la volonté plus globale de retrouver une souveraineté européenne dans le processus de normalisation comptable internationale.

Définir « l'intérêt public européen » présente donc un intérêt tant technique (→application effective du critère lors de l'adoption des IFRS) que politique (→protection de la souveraineté européenne en garantissant la conformité des IFRS à l'intérêt public européen).

L'Autorité des normes comptables (ANC) a lancé en juin 2016 un appel à projet sur l'intérêt public européen « afin d'alimenter la réflexion » lancée sur la notion par la Commission européenne. L'objectif de l'ANC est précisément « d'identifier s'il est envisageable de proposer et finaliser une définition qui serait acceptée par tous sans ambiguïté lors des revues d'adoption des normes ». L'étude proposée ci-après a été réalisée dans le cadre de cet appel à projet. Elle est organisée en plusieurs chapitres :

⁵ Maystadt (2013, p. 4): "Given the difficulty of achieving a European framework, the EU chose to renounce its regulatory sovereignty in accounting and decided to apply the standards drawn up by a not-for-profit private sector organisation based in London, the IASB".

⁶ Maystadt (2013, p. 5): "Policy choices in the field of accounting involve public interest stakes that should be considered more thoroughly."

Le chapitre 2 vise à rechercher au niveau européen l'existence d'une définition de l'intérêt public. Dans le cas où celle-ci n'existe pas nous descendons ensuite au niveau de six pays européens (Allemagne, Angleterre, Espagne, France, Italie, Roumanie), représentant les principaux pays du droit civil et du common law. L'idée étant qu'on puisse éventuellement construire une définition européenne à partir des définitions nationales ou au moins à partir de critères communs des différents pays.

Le chapitre 3 retrace l'historique de l'application des IFRS dans l'UE dans le but de comprendre les objectifs de cette démarche et de déboucher sur une interprétation téléologique et systémique du critère d' « intérêt public » du règlement n° 1606/2002. Ici, nous analysons également comment ce critère a été appliqué dans les faits afin d'extraire éventuellement une définition ou des éléments implicites de définition.

Constatant, à la suite du chapitre 3, une politisation accrue de la normalisation comptable en général et de l'application du critère d' « intérêt public » en particulier nous consacrons le chapitre 4 aux raisons et évolutions de ce processus. Le chapitre 5 avec nos conclusions clôture ce rapport.

2. L'intérêt public dans le droit européen et le droit national

2.1 L'approche européenne : l'expression "intérêt public" est-elle définie en droit européen ?

L'intérêt public a fait l'objet de nombreuses recherches dans le champ du droit et de la philosophie politique. Locke (1689/2017) ou Rousseau (1762/1993) font par exemple de la poursuite du « bien commun » l'objectif de société ou de l'action du gouvernement. Il n'est pas possible ici de proposer un panorama exhaustif de l'évolution de ce concept. L'Economic & Social Research Council britannique a récemment financé une recherche d'ampleur menée par la Queen's University de Belfast sur l'intérêt public en Europe⁷, qu'il s'agisse des textes législatifs, réglementaires ou de la jurisprudence (CJUE, Cour européenne des droits de l'homme). C'est un truisme que d'affirmer la polysémie de la notion. Pour autant, il faut se garder de déduire de cette polysémie l'affirmation selon laquelle l'intérêt public serait un concept vide de sens. D'un point de vue pragmatique, le concept renvoie à l'idée globale d'une gestion collective d'intérêts particuliers ; cette gestion peut s'entendre d'intérêts catégoriels (professionnels) ou d'intérêts politiques (justification de l'intervention administrative dans la société) comme le montre la notion d'intérêt public dans le droit de l'UE.

Si l'art. 17 du TUE précise que la Commission promeut « l'intérêt général de l'Union » et prend les initiatives appropriées à cette fin, pour autant le droit de l'Union ne définit pas clairement le terme « d'intérêt général » (Boutayeb, 2003 ; Hamoniaux, 2001 ; Herault, 2009 ; Kauff-Gazin, 2001) comme c'est le cas lorsqu'il s'agit de donner une légitimité à l'action de l'administration française. Les expressions employées sont en réalité multiples dans le champ européen : « intérêt commun », « intérêt communautaire », « intérêt de la

⁷ publicinterest.info

Communauté », « intérêt général de la Communauté » ; par exemple, le TFUE mentionne, s'agissant de l'accès aux documents, la notion « d'intérêt public » (art. 15 al. 3). D'autres expressions sont utilisées telles celles d'intérêt « général » (art. 285 al. 2, art. 300 al. 4) ou d'intérêt "commun" (art. 107, art. 121 para. 1). Ces expressions sont aussi utilisées de manière alternative par la CJUE, souvent afin d'unifier les objectifs de politiques sectorielles communes qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union (politique agricole, politique en matière d'aide d'État, etc.).

En outre, la notion même d'« intérêt public » peut avoir plusieurs sens dans le droit de l'UE. Si l'intérêt public de l'UE est nécessairement distinct de l'intérêt de chacun des États membres (i), en revanche il peut dans certains cas englober des intérêts privés (ii).

(i) Le droit primaire de l'UE identifie un intérêt de l'Union dans son ensemble (qu'il s'agisse d'un intérêt financier ou autre) qui ne saurait, en toutes hypothèses, se réduire à celui de chacun de ses États membres. L'UE a ses propres intérêts, comme le dit explicitement l'art. 3 al. 5 du TUE : « dans ses relations avec le reste du monde, l'Union doit défendre et promouvoir ses valeurs et ses intérêts et contribuer à la protection de ses citoyens » (une déclaration similaire est faite dans les art. 13 al. 1 ; 20 al. 1 ; 24 al. 3 ; 32 ; 34 al. 2 et 42 al. 5 du TUE ; certains de ces intérêts sont fondamentaux ou stratégiques, comme les art. 21 al. 2 ; 22 al. 1 ; 26 al. 1, 26 al. 1 et 31 al. 2 du TUE). Il existe plusieurs dispositions où un tel intérêt européen peut être identifié. Toutefois, tant dans le droit primaire que dans le droit secondaire, les références à l'intérêt (public ou général) des États membres sont beaucoup plus fréquentes, ce qui est souvent considéré comme une justification légitime pour introduire des dérogations ou exemptions à l'application du droit communautaire.

(ii) Dans certains domaines cela signifiera l'intérêt des institutions gouvernementales, mais dans d'autres domaines cela comprendra des intérêts privés. Par exemple, dans la Directive sur les Services (2006/123/CE), il est indiqué qu'un régime différent peut être prévu lorsque cela est justifié pour « une raison impérieuse d'intérêt général, y compris un intérêt légitime d'une tierce partie » (art. 13 al. 4). Ainsi, les institutions publiques ne monopolisent pas les intérêts dignes de protection et le gouvernement doit protéger l'intérêt général qui est en dehors de l'appareil bureaucratique. Les organismes publics ne représentent pas l'intérêt général, mais servent l'intérêt général. L'intérêt des organismes publics n'est pas au-dessus de l'intérêt de la société, identifié à l'intérêt général. Il n'y a pas de prédominance du public sur le privé, mais du général sur le particulier.

Un autre exemple d'imbrication d'intérêts privés dans l'intérêt public se trouve dans la Directive 2006/43/CE concernant l'audit des états financiers. Elle utilise et définit la notion « d'entités d'intérêt public » désignant des entités privées, telles que les sociétés dont les valeurs mobilières sont cotées, les établissements de crédit ou les entreprises d'assurance. Ici aussi, l'expression intérêt public ne désigne pas un intérêt représenté par les institutions publiques, qu'il s'agisse des institutions communes de l'UE ou des États membres, mais des entités privées.

Cette « confusion » apparente est enracinée dans le sens même de l'adjectif public. Alors qu'en Europe continentale, le terme « public » désigne souvent les institutions publiques

(mais pas toujours), dans la juridiction anglo-saxonne, ce terme englobe généralement la société dans son ensemble et non le gouvernement ou les organismes publics. Dans ces dernières juridictions, ce qui est fait dans l'intérêt du public est fait dans l'intérêt de la société. Ce constat n'a pas pour but de dire qu'en Europe continentale, l'expression « public » n'est jamais utilisée dans le sens de la « société » dans son ensemble, mais seulement que, comme tendance, les États membres continentaux de l'UE ont tendance à identifier le public aux gouvernements et à leurs institutions et/ou organes.

L'imbrication entre intérêt public et intérêts privés se retrouve aussi dans la production des politiques publiques. Depuis plusieurs années, la légistique européenne a été profondément renouvelée à l'occasion du Traité de Lisbonne. La stratégie « Mieux légiférer » (De la Rosa, 2013) vise en effet à renforcer l'efficacité des politiques publiques européennes dès l'adoption de la loi en y associant les acteurs qui en sont les destinataires. Cette stratégie s'inscrit elle-même dans celle dite de « Lisbonne » visant à privilégier la « compétitivité » de l'Union. S'inspirant du livre blanc sur la gouvernance européenne, l'élaboration des politiques publiques associe davantage en amont les acteurs privés. La légitimité de cette nouvelle stratégie repose sur la mobilisation de savoirs « d'experts » publics et privés. « Co-régulation » et « autorégulation » deviennent, ce faisant, les moyens privilégiés de production et d'application de la norme européenne.

L'autorégulation désigne un processus par lequel « les acteurs privés (...) s'organisent afin de proposer une alternative à la norme juridique, soit en raison de la défaillance de celle-ci, soit pour pallier son incapacité à réglementer tel ou tel secteur » (Peraldi-Leneuf, 2013, p. 193) ; quant à la co-régulation, « le mouvement se réalise le plus souvent à l'initiative des acteurs publics en direction des acteurs privés, les premiers sollicitant la participation des seconds à l'action normative » (Peraldi-Leneuf, 2013, p. 192-193). À cela, il faut ajouter que les acteurs publics gardent le contrôle sur le contenu des normes issues de la co-régulation. Cette « nouvelle » manière de légiférer est conçue à partir des catégories du droit de l'UE. L'accord institutionnel de 2003 (entre le Parlement, le Conseil et la Commission) justifie l'emploi de la co- ou de l'autorégulation par référence au principe de subsidiarité horizontale, ce que l'on peut traduire par le principe d'une production législative et d'une politique publique orientée vers les acteurs « intéressés ». Comme l'indique encore Peraldi-Leneuf (2013, p. 201) : « Cette forme-là, présente l'intérêt de valoriser l'action des acteurs de la société civile, organisations de citoyens et individus qui ont la possibilité des activités dirigées vers l'intérêt public, seuls ou en coopération avec les institutions ». La co-régulation est envisagée comme une « une valeur ajoutée pour l'intérêt général » (Peraldi-Leneuf, 2013, p. 201). À vrai dire, cette manière de construire les politiques publiques européennes n'a rien de vraiment très neuf. Elle s'est d'abord épanouie dans le domaine de la normalisation technique, au sein de ce qu'il convient d'appeler la « Nouvelle approche »⁸ ; le livre blanc sur la nouvelle gouvernance européenne a, par la suite, généralisé les pratiques de cette nouvelle approche à l'ensemble des politiques européennes. Cette dernière observation permet de mieux établir des éléments de continuité s'agissant de

⁸ Résolution du Conseil 85/C 136/01, du 7 mai 1985, concernant une nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation.

l'adoption du règlement n°1606/2002. Le mécanisme n'a, au regard de la « Nouvelle approche », rien de bien original.

La question de « l'intérêt public européen » dans le règlement n°1606/2002 doit se comprendre à partir de ce dispositif plus large. À ce titre, le règlement n° 1606/2002 présente une particularité certaine, car il ne satisfait ni à la définition d'autorégulation, ni à celle de co-régulation dans laquelle l'Union garderait la main sur le contenu des normes qu'elle adopte. En effet, l'adoption d'une norme IFRS dans l'UE se réalise sur le modèle d'une adoption conforme. Autrement dit, soit l'Union adopte la norme en l'état, soit elle la rejette.

L'UE a décidé de s'en remettre pour l'harmonisation des normes comptables destinées aux sociétés cotées, à l'IASB, organisme privé produisant un ensemble de normes comptables harmonisées. Les statuts de l'IASB énoncent que ce dernier organisme agit au nom de « l'intérêt public ». Pour autant, il serait réducteur de penser que l'expression intérêt public, telle qu'elle ressort du règlement n°1606/2002 ne serait que l'expression de celle défendue par l'IASB et donc le reflet pur et simple d'une vision anglo-saxonne. Notre hypothèse incline à parler plutôt de convergence de vues entre l'UE et l'IASB (cf. chapitre 4.2. infra).

En conclusion, on constate que la notion d'intérêt public n'est pas définie en droit européen, que celui-ci utilise également des notions qualifiables d'identiques (intérêt général ou intérêt commun, par exemple) et que dans son application au niveau européen cet intérêt peut correspondre à des intérêts d'institutions publiques mais aussi des intérêts privés. Il n'a donc pas vocation à être définie de manière rigide mais bien plutôt à rester une notion à contenu variable permettant l'adaptation des textes.

Dans la partie suivante, nous analysons si, au niveau des pays européens, nous pouvons identifier une définition ou signification commune de l'intérêt public respectif, ou, au moins, trouver des critères de définition communs. Dans l'affirmative une définition de l'intérêt public à l'échelle européenne pourrait se construire à partir des pays.

2.2 L'approche par pays : l'intérêt public est-il défini par les États membres de l'UE ?

Pour notre analyse par pays, nous avons retenu l'Allemagne, l'Angleterre, l'Espagne, la France, l'Italie et la Roumanie. Cette sélection nous permet de représenter les deux grands systèmes juridiques (coutumier/écrit) et de pouvoir exploiter des systèmes juridiques et des normalisations comptables suffisamment élaborés pour fournir un minimum de ressources (textes législatifs et réglementaires, doctrine, jurisprudence) pour notre étude.

2.2.1 Le concept d'intérêt public en Allemagne

Il convient de noter que dans les sciences politiques en Allemagne, le terme « Gemeinwohl » (bien commun) est généralement utilisé à la place du terme « öffentliche Interesse » (intérêt public). Le « Gemeinwohl » est défini comme le bien-être de tous les membres d'une société, par opposition à la promotion d'intérêts particuliers (Frantz/Schubert, 2010, p. 145).

Plus spécifiquement, dans le droit comptable allemand il n'existe pas de définition du terme « *öffentliche Interesse* ». Ce terme a toutefois été utilisé une fois dans le considérant 2 de la proposition de Loi sur la publication (*Publizitätsgesetz*), promulguée en 1969. Selon la *Publizitätsgesetz*, les entreprises, quelle que soit leur forme juridique, mais qui dépassent certains critères de taille sont tenues de se conformer à des normes comptables et à des exigences de publication allemandes plus strictes. Cette règle diffère de la règle générale du droit allemand selon laquelle des normes comptables et des exigences de publication plus strictes ne s'appliquent qu'aux entreprises organisées en forme de société de capitaux. Elle a été justifiée par le gouvernement allemand comme étant dans l'« *öffentliche Interesse* » (*Deutscher Bundestag*, 1968, p. 14). Ce point de vue était explicitement fondé sur l'importance macroéconomique de ces entreprises et sur le fait que leur effondrement entraînerait (i) un préjudice économique grave pour un grand nombre d'acteurs du marché et (ii) la nécessité pour les dépenses publiques d'éviter de telles conséquences négatives (*Deutscher Bundestag*, 1968, p. 14).

Si on analyse le périmètre plus large de la régulation financière (hors comptabilité) le terme général « *öffentliche Interesse* » est utilisé dans diverses dispositions légales des lois allemandes relatives à la réglementation des marchés financiers et des marchés des capitaux. Toutefois, aucune de ces dispositions ne prévoit une définition juridique du terme « *öffentliche Interesse* ». Par conséquent, conformément à la méthodologie juridique générale, le terme doit être défini dans chaque contexte spécifique, en particulier en se référant aux objectifs poursuivis par la disposition statutaire spécifique. L'analyse qui suit montre cependant que les différentes définitions de « *öffentliche Interesse* » se chevauchent dans une large mesure. Comme indiqué précédemment, comme il n'existe pas de définition juridique « officielle » du terme « *öffentliche Interesse* », les lignes directrices présentées pour la construction du terme sont donc uniquement basées sur des commentaires juridiques et des décisions de justice.

Par exemple, l'art. 4 al. 4 de la Loi portant création de l'Autorité fédérale de surveillance financière (*Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz*) et l'art. 4 al. 2 de la Loi fédérale sur les offres publiques d'acquisition (*Wertpapierübernahme-Gesetz*) formulent: « Les tâches et compétences de l'Autorité fédérale de surveillance financière ... ne peuvent être exécutées que dans l'intérêt public. » « *Öffentliches Interesse* » est défini ici comme le fonctionnement des marchés des valeurs mobilières dans leur ensemble et la garantie de la confiance du public dans l'exécution ordonnée des offres publiques d'acquisition. La protection des intérêts de tout acteur du marché prenant part à une offre publique d'acquisition ou étant affecté par celle-ci n'est pas considérée comme faisant partie de l'« *öffentliche Interesse* ».

De même l'art. 37o al. 1 de la Loi sur le commerce des valeurs mobilières (*Wertpapierhandels-Gesetz* ; aussi art. 37q al. 2) stipule: « L'Autorité de surveillance ordonne un audit de la comptabilité s'il existe des preuves spécifiques d'une violation de la réglementation comptable ; aucune ordonnance n'est émise s'il apparaît que la clarification de l'affaire ne sert pas l'intérêt public. » « *Öffentliches Interesse* » est défini ici comme la fourniture d'informations comptables correctes à l'ensemble du marché. Un ordre de l'Autorité de surveillance est considéré comme servant l'« *öffentliche Interesse* » si la

violation respective des règles comptables peut influencer la décision d'un investisseur potentiel dans les titres émis par l'entreprise concernée. Cette détermination doit être faite sur une base objective, c'est-à-dire que la perspective d'un « investisseur moyen » se comportant de manière rationnelle fait autorité. La protection d'un investisseur individuel ne fait pas partie du « öffentlichen Interesse ».

Selon l'art. 25d al. 12 de la Loi allemande sur les banques (Kreditwesen-Gesetz): « Le comité de rémunération... prépare les décisions du conseil de surveillance sur la rémunération du directoire et, ce faisant, tient particulièrement compte de l'impact de ces décisions sur les risques et la gestion des risques de l'entreprise ; les intérêts à long terme des actionnaires, des investisseurs, des autres parties prenantes et de l'intérêt public sont pris en compte. » Il n'y a rien dans la littérature juridique quant à la définition de « öffentlichen Interesse » dans cet article. Toutefois, étant donné que le terme « öffentlichen Interesse » est utilisé ici en plus des intérêts à long terme des actionnaires, des investisseurs et des autres parties prenantes, il semble probable que ce terme se réfère au fonctionnement et à la stabilité des institutions financières en général et de la finance en général.

De ces différents exemples on peut finalement déduire que « öffentlichen Interesse » est généralement défini comme le fonctionnement des marchés financiers/du système financier dans son ensemble alors que l'intérêt de tout acteur du marché n'est pas protégé (Fuchs/Schlette/Bouchon, 2016 WpHG, § 4 no. 10). Lorsque, en outre, le « öffentlichen Interesse » est déterminé du point de vue des investisseurs potentiels, une base objective, par exemple la perspective d'un investisseur moyen, est appliquée (Assmann/Schneider/Hönsch, 2012 WpHG, § 37o no. 10). En d'autres termes : s'il est fait référence, par exemple, au « marché des valeurs mobilières » ou aux « attentes des participants à un marché », la norme d'interprétation est toujours objective, c'est-à-dire que l'attente du participant au marché ou de l'investisseur « moyen » agissant de manière rationnelle est supposée. Dans un sens, on pourrait donc dire que « öffentlichen Interesse » est défini de haut en bas dans la réglementation des marchés financiers et des marchés des capitaux. Il n'existe aucun domaine de la réglementation actuelle des marchés financiers et des marchés des capitaux dans lequel un comportement d'un groupe réel est pris en compte (par exemple de manière empirique) pour déterminer ce que signifie « öffentlichen Interesse ».

Conclusion : le terme « öffentlichen Interesse » n'est pas utilisé en droit comptable allemand et n'a été mentionné qu'une seule fois par le législateur allemand pour justifier la Publizitätsgesetz de 1969. En raison de l'importance macroéconomique de certaines sociétés, leurs obligations d'information en vertu de cette loi ont été déclarées comme étant dans le « öffentlichen Interesse ». Aujourd'hui, le terme « öffentlichen Interesse » est utilisé dans diverses dispositions juridiques de la législation allemande relative à la réglementation des marchés financiers et des capitaux. Bien qu'aucune de ces lois ne donne une définition juridique du « öffentlichen Interesse », les définitions figurant dans les commentaires juridiques et les décisions des tribunaux dans ces différents domaines du droit se recoupent dans une large mesure. Pour résumer ces définitions, le terme « öffentlichen Interesse » est généralement défini comme désignant le fonctionnement des marchés financiers et du

système financier dans son ensemble. Pour déterminer si un acte particulier est de nature à favoriser le « öffentlichen Interesse », il convient d'adopter un point de vue objectif, c'est-à-dire la perspective d'un participant moyen et raisonnable du marché. Par contre, la protection des intérêts individuels réels ne fait pas partie du « öffentlichen Interesse ».

2.2.2 Le concept d'intérêt public en Angleterre

Une demande a été formulée à l'organisme de réglementation du Royaume-Uni, le Financial Reporting Council (FRC), qui a, entre autre, le rôle de normalisateur comptable équivalent à l'ANC, en l'invitant à commenter les déclarations et les exigences du Royaume-Uni concernant l'"intérêt public". Sa réponse essentielle a été courte et claire⁹:

« Nous n'avons connaissance d'aucune définition de l'intérêt public publiée par le FRC. La responsabilité d'intérêt public des comptables a été une question majeure dans l'enquête du FRC sur les actions des auditeurs et des conseillers comptables de l'entreprise automobile MG Rover (MGRG). Les résultats de l'enquête ont soulevé des questions sur la clarté du code de déontologie de l'ICAEW en ce qui concerne le sens de l'expression « intérêt public ». Bien que le code de déontologie de l'ICAEW soit publié par un organisme professionnel, il a néanmoins eu une grande influence dans les délibérations du Tribunal dans l'affaire « MG Rover ».

L'affaire MG Rover (MGRG) est certes importante, mais aussi compliquée. Il y a eu deux audiences, un tribunal d'enquête sur l'inconduite présumée de Deloitte et Touche (tel qu'il était alors), et un associé nommé, M. Maghsoud Einollahi, et plus tard, une audience d'appel contre les décisions initiales. Les deux rapports sont du domaine public. Il s'agit du rapport d'enquête original (Tribunal, 2013) et du rapport d'appel (Appeal Tribunal, 2015). Ils sont remarquablement différents dans l'argumentation et dans les résultats. Le rapport de 2013 confirme que l'intérêt public n'a pas été suffisamment pris en compte et considère le code de déontologie de l'ICAEW comme « très influent ». Le rapport de l'appel de 2015, cependant, a fermement rejeté les conclusions initiales et décrit le Code de déontologie de l'ICAEW comme étant « vague et inutile ».

Plus formellement, l'accusation la plus importante dans cette affaire est qu'en 2001, Deloitte et Touche, et M. Einollahi, « n'ont pas suffisamment pris en compte l'intérêt public avant d'accepter ou de poursuivre leur engagement en relation avec.... ». (Tribunal 2013, para. 6 (1.1.1); et de même pour une deuxième mission en 2002 (Tribunal 2013, para. 7 (2.1)). Les deux accusations ont été « prouvées » à la satisfaction du Tribunal de 2013 et fermement, presque avec véhémence, rejetées en appel par le Tribunal de 2015.

Nous pouvons présenter le plus efficacement les questions clés en citant directement le rapport d'appel de 2015. Il cite assez longuement le « Guide to Professional Ethics » de l'ICAEW tel que publié dans le « Members Handbook » de 2000 (par. 66-73 du rapport), notant que la « responsabilité d'intérêt public » consiste essentiellement en « exigences d'objectivité et d'intégrité » (par. 70), et que les diverses déclarations détaillées citées « ne

⁹ Email du 22 février 2017 de James Calder à David Alexander.

contribuent pas à donner des indications sur la manière dont l'intérêt public doit être pris en compte par un comptable, c'est-à-dire ... comment une de ses décisions doit être affectée, au-delà des exigences d'intégrité, d'honnêteté, d'objectivité et de compétence » (par. 72). Nous citons maintenant les principaux éléments clés des par. 79-85 du rapport d'appel (Appeal Tribunal, 2015) :

- « 79. Bien entendu, le maintien de MGRG en tant que fabricant prospère pouvait être considéré comme une préoccupation publique, et les moyens d'existence de nombreuses personnes en dépendaient. Cela a sans aucun doute ajouté à l'importance du travail des appelants et, sans aucun doute, le risque que des lacunes dans leur travail entraînent l'opprobre du public. Mais, nous nous demandons, sur le plan rhétorique, comment de telles considérations auraient-elles pu affecter le travail des appelants ?
- 80. Les conclusions du Tribunal (2013) sur cette accusation se trouvent au para. 57 à 60 de son rapport : 57. Nous sommes très satisfaits que MG Rover était une société d'intérêt public. Nous n'acceptons pas le témoignage de M. Einollahi lorsqu'il a déclaré en preuve qu'il avait des difficultés à identifier la question de l'intérêt public. 58. Nous sommes également convaincus que les intimées étaient au courant de l'intérêt public. Il nous est difficile de voir comment ils ont pu ne pas l'être. 59. Nous sommes également convaincus que l'aspect de l'intérêt public était pertinent pour les intimés en tant que membre et cabinet membre. 60. Dans les circonstances et à la lumière de ce qui précède, nous sommes aussi convaincus que nous devons l'être que (l'allégation) est prouvée.
- 81. Le Tribunal n'a pas répondu à la question suivante : qu'est-ce que les appelants ont fait ou n'ont pas fait parce qu'ils n'ont pas tenu compte de l'intérêt public ? Ils n'ont pas identifié ce qui n'allait pas avec quelque chose qui faisait que des profits ou des actifs de MGRG étaient enlevés quand cela n'aurait pas été faux dans le cas d'une plus petite entreprise. Après tout, les salaires, les primes et les dividendes prennent tous les bénéfices ou les actifs d'une entreprise, mais il n'est pas considéré comme une inconduite pour un comptable d'être partie à leur paiement légal.

L'intérêt public : autres considérations.

- 82. Il y a des considérations plus générales qui ont été soulevées ... au nom des appelants et qui, à notre avis, n'ont pas reçu de réponse satisfaisante Prenez comme exemple hypothétique un projet d'offre publique d'achat par une société étrangère d'un grand fabricant britannique. Supposons qu'il existe un risque, même un risque connu, que si la prise de contrôle réussit, le prédateur ferme les usines du Royaume-Uni. Le prédateur s'adresse aux avocats et aux comptables du Royaume-Uni pour obtenir des conseils et d'autres travaux en vue de la prise de contrôle. Les avocats britanniques sont sans aucun doute libres d'accepter les missions à condition que la reprise proposée et le travail impliqués soient légaux, que leurs missions proposées n'impliquent aucune malhonnêteté ou manque d'intégrité, et qu'ils soient compétents pour mener à bien la mission. Le Guide d'éthique (de l'ICAEW) exige que le comptable tienne compte de l'intérêt public avant d'accepter la mission, mais la question est de savoir comment et dans quelle mesure ? Comment déterminer l'intérêt public ? Est-ce le maintien d'un marché libre ? Le comptable devrait-il évaluer si les usines menacées ont une perspective réelle de continuation sous la propriété actuelle ? Doivent-ils évaluer les possibilités d'une prise de contrôle plus amicale ? Devraient-ils consulter le gouvernement en place ? Nous considérons comme absurde la suggestion, si elle est faite, que les comptables ne sont pas libres d'accepter la mission sans considérer la vague question de savoir si la prise de contrôle est dans l'intérêt public.
- 83. Nous considérons un autre exemple, basé sur un cas réel. Un titulaire de brevet étranger intente une action en contrefaçon à l'encontre d'une grande entreprise britannique. Le demandeur demande une injonction et des dommages-intérêts. Le processus dans lequel le brevet est utilisé est très important, et la réparation revendiquée, si elle est accordée, aura un effet important sur les coûts au Royaume-Uni pour les entreprises et les consommateurs. Les avocats des titulaires de brevets sont libres d'accepter ses instructions sans tenir compte de l'intérêt public Le juge tranchera l'affaire sur la base des faits et du droit relatif au litige en matière de brevets : il ne peut tenir compte de l'effet d'une décision en faveur du demandeur sur l'intérêt public au Royaume-Uni. En effet, on peut dire qu'il est dans l'intérêt public que le juge statue uniquement sur la base des faits prouvés ou admis devant lui et de la loi. Est-il vraiment possible que les comptables approchés par le client doivent tenir compte de l'intérêt public (et déterminer ce qu'il faut) lorsqu'ils décident d'accepter ou non la mission ?
- 84. Un tel devoir n'est pas fondé dans la loi. Il ne peut être dérivé que du Guide d'éthique professionnelle. Pourtant, comme nous l'avons vu, il est vague et inutile.
- 85. Notre conclusion est que les exigences du Guide en matière d'intérêt public ne peuvent à elles seules constituer le fondement de toute accusation selon laquelle un comptable s'est rendu coupable d'inconduite. »

Ainsi, comme conclusion sommaire concernant le point de vue du Royaume-Uni, il n'y a pas d'énoncé pertinent de l'organisme de réglementation actuel (FRC) et il n'y a pas de jurisprudence pour considérer sérieusement les arguments d'intérêt public en droit (noter la force de l'utilisation du mot "absurde" au para. 82 cité ci-dessus). Nous rappelons que cette section du rapport ne traite que de la position juridique du Royaume-Uni, et non des évaluations et des arguments universitaires.

L'ICAEW (2012) stipule dans son rapport sur « l'intérêt public » qu'« il peut y avoir une suspicion naturelle que l'expression peut être utilisée comme écran de fumée pour obtenir un soutien pour quelque chose qui est réellement dans l'intérêt de l'avocat. ... Dans la plupart des sociétés, il existe une présomption de base selon laquelle les gens devraient être en mesure de mener leurs propres affaires dans leur propre intérêt. Au cours de ce processus, ils interagiront avec d'autres personnes et seront influencés par leurs activités.

Cependant, il y a d'autres influences sur les activités des gens : lorsque les gouvernements, les organismes de réglementation et autres cherchent à intervenir dans l'intérêt public. La forme d'intervention sur laquelle nous nous concentrons est habituellement les organisations qui cherchent à changer les actions des gens par le biais de lois, de règlements ou d'autres méthodes de persuasion. Cependant, les individus peuvent intervenir en prenant eux-mêmes des mesures d'intérêt public, par exemple en outrepassant les exigences de confidentialité pour divulguer les mauvais comportements d'autrui. ... L'intérêt public est une notion abstraite. Affirmer qu'une action est dans l'intérêt public implique que l'on se pose la question de savoir si l'action ou l'exigence de changer de comportement profitera à l'ensemble du public - un ensemble de personnes beaucoup plus nombreux que ceux avec lesquels on peut interagir directement. Il s'agit d'une ingérence dans la capacité des gens à mener à bien leurs affaires ou, parfois, comme décision politique positive, de non-ingérence face à des actions alternatives. D'autres termes peuvent être utilisés, en grande partie de façon interchangeable. Les exemples incluent l'utilité publique, le bien public et le bien commun - ce dernier dans le sens où le public a un but commun, plutôt que des biens auxquels il y a un accès commun. Bien que nous utilisions l'intérêt public tout au long du processus, les mêmes questions s'appliquent à l'utilisation de ces autres termes. Invoquer l'intérêt public exige la justification de la capacité et du droit de décider de ce qui est dans l'intérêt supérieur, face à la suspicion naturelle que ceux qui proposent une action dans l'intérêt public agissent réellement dans leur propre intérêt. »

Conclusion : on peut constater pour le Royaume-Uni que la notion d'intérêt public est largement citée comme une considération essentielle de la validité des activités de divers organismes britanniques (ou internationaux), gouvernementaux ou privés, mais qu'il n'existe pas de définition juridique. De plus, son utilisation suscite souvent la suspicion, tendant parfois à la dérision. Les considérations académiques et philosophiques (par exemple, Cochran, 1974), discutées assez longuement dans les travaux préliminaires de ce groupe de recherche sont globalement conformes à cette position.

2.2.3 Le concept d'intérêt public en Espagne

La recherche concernant l'Espagne sur la notion d'« *interés public* » au sein du droit, de la finance et de la comptabilité conduit à la conclusion qu'il n'existe pas de définition spécifique de cette expression à l'exception de l'audit (voir ci-dessous). Cependant, il existe plusieurs lois espagnoles mentionnant « *interés public* » et il est observable qu'il y a eu une tentative de le définir dans le passé. Les experts sont arrivés à la conclusion que quelque chose d'intérêt général ou mieux d'« *interés public* » est quelque chose qui intéresse la nation (ou la région ou la municipalité). Cette dernière interprétation conduit au concept de souveraineté nationale parce qu'elle signifie que tout ce qui est d'intérêt pour la nation est alors d'« *interés public* ».

Par conséquent, pour que quelque chose soit d'« *interés public* », il faut qu'elle réponde à certains besoins ou désirs nationaux. Une autre différenciation est celle qui compare les notions d'intérêt public et privé. En fait, d'un point de vue général, il peut même sembler intuitif de distinguer les deux notions. Toutefois, selon la législation espagnole, si un intérêt privé satisfait également l'intérêt national (ou régional ou local), il peut être considéré comme « *interés public* ».

Du point de vue de la comptabilité ou de l'audit, la nouvelle Loi 22/2015 sur l'audit des comptes a pour objectif de concilier l'intérêt national espagnol d'avoir une activité économique libre et transparente, tel que décrit à l'art. 38 de la Constitution, avec l'intérêt européen de mettre en œuvre les IFRS pour favoriser la croissance à long terme. Cette idée de faire le pont entre les deux intérêts pourrait être interprétée indirectement comme la volonté d'avoir un intérêt public commun partageant les principes des IFRS. En fait, cette nouvelle loi vise les activités d'audit et mentionne l'importance de ces dernières pour garantir à tous les utilisateurs d'informations économiques financières la validité et la transparence de ces informations. Dans sa préface, la loi place l'intérêt public dans un contexte d'économie financière et le relie aux activités d'audit. En particulier, il définit l'intérêt public comme suit : « La nouvelle réglementation reposait sur l'idée que l'activité d'audit remplit une fonction d'« *interés public* », c'est-à-dire l'existence d'un large éventail de personnes et d'institutions qui comptent sur les performances du contrôleur légal, dans la mesure où leurs actions correctes et adéquates constituent des facteurs qui contribuent au bon fonctionnement des marchés en augmentant l'intégrité et l'efficacité des états financiers en tant qu'instruments de transmission de l'information. » Par conséquent, comme nous l'avons déjà mentionné, il n'existe pas de définition directe de l'intérêt public dans le système juridique financier espagnol. Cependant, il y en a une qui relie « *interés public* » à l'activité d'audit en se référant à des caractéristiques proches de ceux visés par les IFRS.

Quant à la Constitution espagnole, elle fait quinze fois référence à l'intérêt général (*interés general*) ou social, alors qu'elle ne mentionne que deux fois l'intérêt public. Ces deux références étaient un glissement des auteurs: dans un cas, l'adjectif public est équivalent à social (art. 76). Et quand l'art. 124 dispose que le procureur doit défendre l'intérêt public protégé par la loi, l'adjectif public ne peut être identifié à l'intérêt des administrations publiques. La Constitution passe ainsi de l'intérêt public à l'intérêt général. Les institutions

publiques ne représentent ni ne monopolisent des intérêts dignes de protection. L'Etat doit protéger l'intérêt général, qui est en dehors de l'appareil bureaucratique, comme quelque chose différente de l'intérêt public. Les organisations publiques ne représentent pas l'intérêt général, mais servent l'intérêt général (art. 103 de la Constitution). L'intérêt des organismes publics n'est pas au-dessus de l'intérêt de la société, identifié comme l'intérêt général. Il n'y a pas de prédominance du public sur le privé, mais du général sur le particulier.

En ce qui concerne le droit administratif espagnol, la loi de procédure espagnole (loi n° 39 du 1er octobre 2015) fait quatre fois référence à « l'intérêt général » et huit fois à « l'intérêt public ». Cette terminologie ancienne s'explique par le fait que le texte actuel de la loi s'inspire de la loi sur la procédure de 1958 et de sa terminologie. Au cours de ces années (1958-1978), l'expression « intérêt public » a été utilisée plus souvent que l'expression « intérêt général ». Par exemple, l'art. 107 règle ce qu'on appelle la « procédure de nuisance » : les actes administratifs peuvent être annulés pour cause de nullité absolue ou de nullité relative. Les actes qui ont entraîné une nullité relative et confèrent un droit à un individu ne peuvent être annulés par l'administration publique elle-même, mais seulement par le pouvoir judiciaire. Toutefois, avant la présentation d'une demande de contrôle judiciaire contre ladite loi, l'administration publique doit déclarer que l'acte est contraire à « l'intérêt public ». Dans ce contexte, le terme « public » a un sens large et est interchangeable avec l'expression « général ». En d'autres termes, l'administration publique peut poursuivre l'acte à annuler par le pouvoir judiciaire non seulement si l'acte est contraire aux intérêts publics protégés par l'administration publique, mais aussi si l'acte est contraire au droit d'un individu (puisque la notion d'« intérêt général » couvre la protection des droits des individus).

En outre, l'« interés público » fournit les bases et justifie également les initiatives des administrations publiques. En effet, toute activité administrative publique liée aux domaines sociaux et économiques doit être fondée sur le principe qu'une telle intervention poursuit l'« interés público ». Il peut être considéré comme la traduction juridique du concept de « bien común » qui intègre la plupart des buts et objectifs des États. Par conséquent, le concept générique « interés público » devient concret lorsque l'administration publique utilise ses pouvoirs pour réaliser un intérêt public/intérêt général.

Conclusion : il n'existe pas de définition des termes « interés público » et « interés general » dans le droit espagnol. Depuis la Constitution de 1978, on a tendance à remplacer l'expression « interés público » par « interés general ». Cela peut s'expliquer par la nécessité de s'écarter de l'ordre juridique antérieur à la démocratie, où il existait à la fois une dichotomie trop forte entre « intérêt public » et « intérêt privé », et une tendance à donner la primauté à « l'intérêt public » sur « l'intérêt privé ». D'une manière générale, l'« interés público » est l'intérêt des institutions publiques, dans la mesure où elles ont le devoir de protéger l'intérêt de tous, et non celui d'un citoyen particulier. La notion d'« interés general » est plus large et recouvre également les droits des individus.

2.2.4 Le concept d'intérêt public en France

Le terme « intérêt public » n'est pas coutumier en droit français alors que l'intérêt général est une notion centrale du droit public. Centrale parce qu'elle constitue à la fois le fondement et la justification des actions de l'administration. Centrale aussi parce que la notion est la base des grandes catégories du droit administratif, celle de service public, travaux publics, de contrat public, ou de responsabilité administrative. L'apparition de la notion traduit par ailleurs la sécularisation du pouvoir où l'intérêt général devient, par le moyen de la loi, l'expression de la volonté générale. Comme mentionné dans le rapport annuel du Conseil d'Etat (1999), « l'intérêt général est regardé à bon droit comme la pierre angulaire de l'action publique, dont il détermine la finalité et fonde la légitimité ».

En dépit de nombreux travaux existants, il reste difficile, voire impossible, d'énoncer une définition synthétique et précise de l'intérêt général. La difficulté provient de la multiplicité des formes de l'intervention administrative. Il faut simplement considérer en la matière une chose : l'intérêt général a pour fonction de légitimer sous diverses formes l'action administrative, de la rendre acceptable au sein du corps social.

La détermination de l'intérêt général nécessite, dans certains cas, un arbitrage des pouvoirs publics entre plusieurs intérêts privés concurrents. Cet arbitrage s'effectue à l'aide de deux critères. Le premier quantitatif tend à ériger en préoccupation d'intérêt général, l'intérêt du groupe le plus nombreux. Dans d'autres cas, la détermination de l'intérêt général peut résulter de considérations d'opportunité. Dans cette hypothèse, l'intérêt général s'entend comme une valeur qui transcende les intérêts particuliers.

Ainsi, l'opposition classique entre intérêt général et intérêts privés n'est donc pas satisfaisante. L'élargissement de la notion d'utilité publique démontre, s'il le faut, que l'intérêt général n'est pas exclusif de l'intérêt privé. La distinction entre intérêt général et intérêt privé s'est, en outre, obscurcie avec les atteintes portées au critère organique du droit administratif. Les personnes publiques n'ont plus l'exclusivité de l'intérêt général, les personnes privées pouvant être associées à des activités d'intérêt général, par le biais de l'agrément, ou recevoir en gestion un service public.

S'il reste délicat d'attribuer une signification univoque à l'intérêt général, il est en revanche plus aisé d'en illustrer les occurrences textuelles. Nombre de lois consacrent explicitement une « mission d'intérêt général » déléguée à l'Administration. Pour autant, cette mission d'intérêt général ne figure pas toujours dans les textes. À titre d'exemple, un arrêté en matière comptable pris par le ministre des Finances peut être justifié par des motifs d'intérêt général. Par exemple, pour la France, tout porte à croire, au regard du statut du Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP), de son rattachement organique et de son périmètre, que cette entité participe à une mission d'intérêt général.

Une autre notion, voisine de celle d'intérêt public, pourrait être celle d'ordre public introduite par l'art. 6 du Code civil. Mais elle n'est pas plus définie si ce n'est qu'elle est associée notamment aux « bonnes mœurs ». On est donc loin des questions économiques.

En ce qui concerne le droit comptable privé français la recherche documentaire sur une possible référence au concept « d'intérêt public » (ou « d'intérêt général ») ne donne - sans surprise - aucun résultat. Dans Légifrance, une requête sur « intérêt public ou général » ne donne aucune réponse pour le droit comptable. Puisque l'intérêt public n'est pas explicitement défini en droit comptable français il est intéressant de voir si une définition peut être établie indirectement en étudiant la conception du droit comptable français.

Une mise en perspective historique de la réglementation et de la normalisation comptables françaises montre que ses motivations relèvent de l'intérêt général qui se résume notamment à la protection des intérêts des créanciers et des épargnants, l'information des associés et des salariés, le calcul de l'assiette des impôts tels la TVA et les impôts sur les résultats des entreprises.

L'ordonnance sur le commerce de Colbert édictée en mars 1673 a rendu obligatoire pour les commerçants la tenue d'une comptabilité, selon des règles formelles, pour trois raisons principales toujours actuelles et qui relèvent de l'intérêt général : assurer la protection des créanciers, permettre le contrôle des fonds investis dans les entreprises, renforcer la confiance dans les échanges commerciaux. En sus de l'obligation d'établir un inventaire, un bilan, un compte de résultat et une annexe (C. com. art. L123-12), le législateur est intervenu pour protéger les intérêts des associés, des épargnants, des salariés et des tiers en général en imposant aux entreprises soit la présentation, soit la publication d'information sur leur situation financière (Loi du 24 juillet 1966 applicable à toutes les sociétés commerciales et reprise dans le Code de commerce – Livre II).

À partir des années 1980, le législateur est intervenu pour protéger les intérêts des salariés et/ou pour renforcer leur droit à l'information et consultation. Dans le domaine de l'information des salariés, l'ordonnance du 22 février 1945 sur les comités d'entreprises (modifiée par la loi du 28 octobre 1982 - Lois Auroux) a reconnu au comité d'entreprise le même droit de communication des documents comptables qu'aux actionnaires. D'une manière générale le législateur a prévu une information des tiers notamment par le dépôt au greffe du Tribunal de commerce des comptes sociaux des entreprises, même si des allègements sont prévus en fonction de la taille de la société.

Conclusion : le droit français utilise à la place d'intérêt public plutôt le terme d'intérêt général, notion centrale du droit public, L'intérêt général est l'expression de la volonté générale mais une définition précise est impossible à formuler. Afin de déterminer l'intérêt général, un critère quantitatif (l'intérêt du groupe le plus nombreux) ou un critère qualitatif (un intérêt qui transcende les intérêts particuliers) est utilisé. L'intérêt général n'est donc pas forcément opposé aux intérêts privés. Le droit comptable français ne mentionne pas l'intérêt général (ou public) mais son existence relève de l'intérêt général (protection des intérêts des créanciers, par exemple).

2.2.5 Le concept d'intérêt public en Italie

L'interprétation en Italie de « interesse pubblico » en termes de signification financière/comptable représente une tâche difficile car aucune utilisation explicite de cette expression verbale n'a été trouvée dans la réglementation ou la littérature comptable italienne. Néanmoins, une corrélation a pu être identifiée entre l'objectif donné aux rapports financiers par le code civil et l'« interesse pubblico ». Le système juridique italien est un système de droit civil et, par conséquent, la réglementation comptable découle de l'intervention de l'État par le biais de déclarations législatives. Cette approche juridique de la comptabilité a commencé avec le Code de commerce en 1882 et s'est poursuivie avec le Code civil en 1942 modifié au fil du temps, notamment par la mise en œuvre des directives européennes en 1991. Au cours des dernières décennies, la « perspective objective » dans l'interprétation de la réglementation comptable a dominé. Elle reconnaît que la fonction principale de l'information financière, selon le droit civil, est de fournir des informations impartiales aux parties intéressées (Colombo/Portale, 1994) et que l'objectif de la réglementation est de protéger les tiers, en général le public, en leur permettant de recevoir des informations fiables de la part des entreprises. Les règles comptables du Code civil italien présentent traditionnellement une attitude forte à l'égard de la prudence et de la comptabilité en coût historique, visant à maintenir l'intégrité du capital afin de sauvegarder les intérêts patrimoniaux des tiers, en particulier des créanciers (Macchioni, 2008). L'environnement économique caractérisé principalement par des petites et moyennes entreprises familiales et des financements provenant en grande partie du système bancaire explique l'orientation vers les créanciers dans la réglementation comptable italienne (Leuz, 2010).

Suivant ainsi la Public Interest Theory, la législation est mise en place dans l'intérêt public par des régulateurs qui travaillent pour les intérêts des parties prenantes (Godfrey et al., 2010; Scott, 2012; Deegan, 2014). Cette approche théorique veut que la réglementation fournisse une réponse à la demande du public pour la correction des pratiques de marché inefficaces ou inéquitables (Posner, 1974).

En droit italien en général, l'idée que des normes sont la base d'un pouvoir administratif dont la fonction vise à acquérir, sélectionner et évaluer les faits et à équilibrer les intérêts, est devenue assez courante entre les années 1950 et les années 1960 (Guarino, 1949; Benvenuti, 1952; Casetta, 1957; Paolantonio, 1996). Fonctionnaliser l'action administrative signifie nécessairement l'obliger à ne prendre en compte que les « interesse pubblico » normativement qualifiés. Quelques années plus tard, la nature de l'« interesse pubblico » impliquée dans la fonction est devenue pertinente sous la forme de raison de la décision administrative: le contrôle du pouvoir était alors de plus en plus orienté vers une vérification de la cohérence et de la rationalité de la décision; les intérêts impliqués étaient le centre du contrôle judiciaire des actes administratifs (Allegretti, 1965; Ottaviano, 1957).

Dans les années 1970, l'attention des spécialistes du droit administratif passe clairement de la raison du choix à la représentation des intérêts à l'intérieur de la procédure (Bazoli, 1964; Ali, 1970; Ghetti, 1973; Pubusa, 1984). La participation de sujets privés et d'organisations

collectives aux procédures semble maintenant façonner la notion d'« interesse pubblico » d'une manière tout à fait différente et plus ouverte. « Interesse pubblico » assume désormais la nature du résultat d'une synthèse: les intérêts privés ne sont plus exclus de l'horizon de l'administration, mais doivent être représentés dans la procédure afin de permettre à l'administration d'élaborer une image plus parfaite de l'« interesse pubblico » à remplir. Toutes les procédures doivent être structurées de manière à impliquer la présence de sujets privés dès le début. La jurisprudence exige maintenant la participation la plus complète comme condition nécessaire à la légitimité de la procédure (Virga, 1998; Cognetti, 2000; Caranta, 2005). De plus en plus d'intérêts nouveaux atteignent un statut public ou au moins collectif. Les formes que « interesse pubblico » peut prendre aujourd'hui sont multiples et peuvent être dévolues à des sujets privés ; le Conseil d'État italien suppose même que certains sujets peuvent avoir une nature changeante, passant du droit privé dans certains domaines au droit public dans d'autres.

Une autre source pour déterminer la signification d'« interesse pubblico » en Italie est la Cour des comptes, l'une des plus anciennes institutions de l'histoire constitutionnelle italienne. Différents types d'intérêts sont inclus dans la notion d'« interesse pubblico » telle qu'elle a été constituée par la Cour des comptes italienne. Plusieurs d'entre eux ont été identifiés dans sa jurisprudence; certains émergent de temps à autre en fonction des cycles de la situation économique et financière de l'État et des autres autorités publiques, d'autres sont devenus stables et sont fréquemment mentionnés dans des décisions.

Tout d'abord, la Cour des comptes italienne intègre dans l'« interesse pubblico » les intérêts de protection et d'exploitation des biens publics en raison de leur contribution aux besoins collectifs. Deuxièmement, certains intérêts collectifs peuvent être reconnus lorsqu'on peut leur donner une valeur économique et que leur utilité ne peut être appréciée individuellement et séparément. Les biens collectifs en sont le meilleur exemple dont certains ont été reconnus par la Constitution. La protection de l'environnement est peut-être le cas le plus important. Troisièmement, les intérêts collectifs peuvent également concerner des biens immatériels dont le contrôle est confié aux autorités publiques. Étant donné le nombre et l'extension des intérêts collectifs dans un état providence, la jurisprudence de la Cour des comptes fait fréquemment référence à la violation de l'un d'entre eux. Par exemple, les violations peuvent être liées à l'utilisation inefficace des ressources publiques ou à l'incapacité d'atteindre les normes prescrites en investissant des ressources financières et humaines dans un service public. Même les dommages immatériels ou moraux peuvent être liés à un préjudice grave à l'image d'une autorité publique, équivalent à un « interesse pubblico », ou même à un droit (Venturini, 2000).

Conclusion : l'expression « interesse pubblico » n'est pas utilisée dans la réglementation ou littérature comptable italienne. Implicitement, la législation dans ce domaine sert néanmoins l'intérêt public en protégeant les intérêts patrimoniaux notamment des créanciers. En droit italien en général, l'intérêt public n'est pas défini. Il est considéré respecté si des intérêts multiples (privés, collectifs etc.) sont représentés dans la procédure de décision de l'administration, donnant ainsi une légitimité à cette procédure. La Cour des comptes italienne a également constitué une notion d'« interesse pubblico », comprenant la

protection et l'exploitation des biens publics ou les biens immatériels confiés au contrôle par des autorités publics.

2.2.6 Le concept d'intérêt public en Roumanie

En Roumanie, les transformations du système comptable opérées ces dernières années ont visé à l'adapter aux nouvelles conditions économiques, politiques, juridiques et sociales. Depuis 1994, un nouveau système de comptabilité basé sur le modèle comptable français a été mis en place. Pendant la période 1994-1999, la comptabilité a été conçue comme un instrument de contrôle dans lequel l'État jouait un double rôle : de normalisateur du système comptable, d'un côté, et d'utilisateur privilégié de l'information comptable, d'un autre côté.

L'intérêt public (« interesului public ») n'est pas défini ou mentionné dans le droit comptable ou la réglementation financière roumaine, à l'exception du domaine de la profession comptable. La profession comptable joue en effet un rôle vital dans la société. Les destinataires de la comptabilité sont composés des clients, des créanciers, du gouvernement, des employeurs et des employés, des investisseurs, des milieux d'affaires et autres qui comptent sur l'objectivité et l'intégrité de l'information comptable pour maintenir le bon fonctionnement de l'économie. Cette confiance exige de la profession la responsabilité publique de son action. Le comportement et l'attitude des comptables professionnels dans la prestation de ces services ont un impact sur le bien-être économique des entités dans lesquelles ils travaillent, mais aussi de la communauté et globalement du pays.

Suite à des faillites d'entités dans lesquelles l'indépendance de la profession comptable a été mise en cause, l'implication des organismes de réglementation a été jugée essentielle pour assurer la protection de l'intérêt public (Fülöp, 2013). À l'échelle nationale, les règles de déontologie applicables aux membres de la profession comptable sont fixées par des organismes professionnels tels que le Corps des Experts Comptables et Comptables Agrégés de Roumanie et la Chambre des Auditeurs Financiers de Roumanie. Les membres de la profession comptable offrent des services non dans leur propre intérêt, mais pour le bien-être public, principalement pour répondre aux besoins de confiance des parties prenantes (Fülöp, 2013). La responsabilité des professions doit inclure la protection de certains intérêts publics tels que (Fülöp, 2013):

- Un processus d'information financière solide ;
- La comparabilité des informations financières provenant de différents États ;
- La prudence budgétaire dans la dépense des fonds publics et de l'argent ;
- L'amélioration de la performance des organisations.

En ce qui concerne le droit roumain en général la loi constitutionnelle de la période pré-communiste a assimilé l'idée d'« interesului public » au concept d'« intérêt national » signifiant non seulement les objectifs politiques roumains, par exemple l'unité nationale ou la préservation de l'intégrité territoriale, mais aussi toutes les actions politiques destinées à

atteindre ces objectifs. Dans ce sens, le concept d'« intérêt national » domine toujours les débats politiques et publics dans la Roumanie contemporaine. Le droit constitutionnel utilise ce concept en ce qui concerne la nécessité de promouvoir l'intérêt national dans les relations internationales développées par l'État roumain conformément à l'art. 10 de la Constitution roumaine. La Constitution roumaine de 1991 (révisée en 2003) ne mentionne expressément l'« interesului public » que dans un seul cas. L'art. 31 al. 1 réglemente et garantit le droit des individus d'avoir accès à toute information d'« interesului public » dans les limites établies par l'art. 31 al. 3, c'est-à-dire les protections des adolescents et la sécurité nationale.

Sous l'influence du droit administratif français, le droit administratif roumain de l'entre-deux-guerres (1918-1945) a plutôt utilisé le concept d'« interes general » au lieu de « interesului public » pour définir les objectifs de l'administration publique comme une branche distincte de l'exécutif. Il s'opposait à « l'intérêt individuel » ou « privé », était assimilé à tous les besoins appartenant aux communautés vivant au niveau de l'État ou de la commune et était censé être satisfaits par les autorités publiques par le biais des services publics. Certains besoins généraux auraient pu être satisfaits par des initiatives privées, à la condition d'être légalement reconnus comme « institutions d'utilité publique ».

Régulièrement, il n'y avait pas de définition claire de « l'interes general », notamment en ce qui concerne l'étendue des « besoins généraux ». Ces derniers représentaient un concept plutôt volatil, dépendant entièrement des particularités d'une société spécifique et de son développement organique. Néanmoins, il a été convenu qu'au moins trois besoins généraux ont toujours existé et ont nécessité les services publics pour les satisfaire: la justice, la sécurité intérieure, l'ordre et la paix et, en fin de compte, la défense nationale. Étant général, la principale qualité de « l'intérêt général » était qu'il prenait clairement le pas sur les intérêts individuels.

Après la chute du régime communiste, le concept d'« interesului public » devient populaire dans l'étude du droit administratif roumain. Il n'existe pas de définition juridique ou doctrinale claire et généralement acceptée de l'« interesului public ». Théoriquement, elle représenterait les besoins matériels et spirituels des citoyens, à un moment donné (Tofan, 2014). Il semble que par « interesului public » nous pourrions comprendre à la fois les intérêts individuels et les intérêts communs des citoyens. Les définitions juridiques de l'« interesului public » suggèrent ce type d'approche. La loi sur les litiges administratifs définit l'intérêt public comme « l'intérêt qui concerne l'État de droit et la démocratie constitutionnelle, garantissant aux citoyens les libertés et devoirs fondamentaux, la satisfaction des besoins communs, l'accomplissement de la compétence des autorités publiques » (art. 2 al. 1; similaire art. 4 c Loi n° 7/2004 relative au Code de déontologie des fonctionnaires publics).

Cependant, un « interesului public » n'est légalement reconnu et satisfait par un service public que dans la mesure où il est reconnu par le pouvoir politique (le gouvernement). Fondamentalement, il appartient à chaque gouvernement de détecter et de protéger un « interesului public » par le biais d'un service public, selon sa propre politique (Iorgovan, 2005). Pour cette question, l'« interesului public » est considéré comme se situant

régulièrement entre l'intérêt politique et l'intérêt social, ce qui représente un équilibre entre les groupes d'intérêts politiques et les intérêts des citoyens (Tomescu, 2014).

Certes, les plus importants « *interesului public* » à promouvoir légalement aujourd'hui sont la protection des citoyens (y compris, par exemple, la lutte contre le crime organisé et la pollution) et la garantie d'une vie décente aux citoyens. Ces objectifs doivent être réalisés par le biais de l'ordre public pour les premiers et de la bonne gouvernance pour les seconds. L'ordre public implique un état de légalité assuré par la police et la force publique. L'existence d'un ordre public efficace et efficient assure, entre autres, la sécurité nationale. D'autre part, pour des raisons d'« *interesului public* » (par exemple la sécurité nationale), l'exercice de certains droits fondamentaux pourrait être restreint selon la Constitution roumaine et les traités et règlements internationaux ratifiés par l'État roumain. La bonne gouvernance repose sur le principe de la primauté des intérêts des citoyens sur l'intérêt politique.

Conclusion : l'intérêt public (« *interesului public* ») n'est pas défini ou mentionné dans le droit comptable ou la réglementation financière roumaine, à l'exception du domaine de la profession comptable. Celle-ci a la responsabilité de protéger certains intérêts publics, principalement le bon fonctionnement de l'économie. Le droit constitutionnel roumain assimile l'intérêt public au concept d'intérêt national (par exemple, l'intégrité territoriale) sans définition. On constate le même manque de définition dans le droit administratif roumain selon lequel l'intérêt public peut comprendre des intérêts individuels (parfois groupés) et communs des citoyens et représente un équilibre entre ces intérêts potentiellement divergents.

2.2.7 Conclusion de l'approche par pays

Tout d'abord on peut constater une diversité terminologique dans le droit des pays examinés. Alors qu'en Angleterre, Italie et Roumanie le terme « intérêt public » est utilisé, le droit allemand fait principalement appel au « bien commun » (sauf pour notre champ d'étude ; voir ci-dessous), la France à « l'intérêt général » et l'Espagne à « l'intérêt public » et « l'intérêt général ». Indépendamment de l'expression employée, aucun pays ne propose une définition de son concept, ni en général, ni dans le domaine de la régulation financière et comptable.

Le droit allemand contient des éléments qui sont le plus proches de notre sujet de « l'intérêt public » en comptabilité : une utilisation directe du terme dans les considérants d'une loi sur la publication d'information financière et dans diverses régulations des marchés et des secteurs financiers. Dans ces domaines l'intérêt public consiste dans le bon fonctionnement des marchés financiers et du système financier. De manière similaire, le droit roumain attribue un intérêt public à la profession comptable afin de maintenir le bon fonctionnement de l'économie.

En dehors de la régulation financière et comptable les concepts d'intérêt public etc. utilisés sont interprétés différemment. Par exemple, l'intérêt public en Espagne correspond à l'intérêt des institutions publiques alors qu'en Roumanie il correspond à l'intérêt national.

L'intérêt public en Italie est une notion appliquée aux procédures administratives ou la protection des biens publics. Enfin, en Angleterre, l'intérêt public sert surtout à justifier ou légitimer l'activité de divers organismes privés ou publics, et est une notion suspecte.

Au final, notre analyse par pays ne nous a pas permis de trouver soit une notion commune au niveau européen soit au moins des critères de définition ou de délimitation communs de l'intérêt public. Puisque ni le droit européen en général (chap. 2.1.) ni les droits nationaux ne déterminent le contenu de l'intérêt public européen, nous allons dans une prochaine étape (chap. 3) analyser le règlement n° 1606/2002 directement pour essayer de trouver des éléments de définition.

3. L'intérêt public européen en tant que critère économique de l'adoption des IFRS

3.1 L'adoption des IFRS en Europe et l'origine du critère de l'intérêt public dans le règlement n° 1606/2002¹⁰

Pour aborder la notion d'« intérêt public européen » dans le règlement n° 1606/2002, il convient de retracer le contexte historique de la formulation et de l'adoption de ce règlement. En effet, afin « d'interpréter une disposition du droit [de l'Union], il faut tenir compte non seulement de son libellé, mais aussi du contexte dans lequel elle s'inscrit et de l'objet des règles dont elle fait partie » (CJUE, 1983). En plus de l'approche textuelle et du contexte, les méthodes téléologique et systémique d'interprétation jouent aussi un rôle important dans le raisonnement juridique de la CJUE. Aucune des méthodes d'interprétation appliquées ne doit être examinée isolément (Lenaerts/Gutierrez-Fons, 2013). Par conséquent, nous allons revenir dans un premier temps sur l'origine de l'IASB, pour ensuite placer les IFRS dans le contexte d'harmonisation des normes comptables dans l'UE, suivi d'une description du cheminement du règlement. Nous analyserons enfin l'introduction du critère de l'« intérêt public » dans le règlement suivi de son interprétation juridique.

3.1.1 La naissance de l'IASB en tant que régulateur comptable international

Avant d'en venir à l'introduction de l'intérêt public européen dans l'adoption du règlement n° 1606/2002, il est utile de situer un peu l'histoire de la normalisation comptable internationale (Muller-Lagarde, 2015). La réforme qui aboutit à la création de l'IASB au début des années 2000 est le fruit d'une longue maturation. Créé à l'initiative de la profession comptable, l'IASB anciennement IASC est désormais considéré comme un organisme à vocation internationale dont les normes s'imposent sauf exception, à l'ensemble de l'Union européenne par le biais d'un mécanisme original communément qualifié de procédure d'adoption (endorsement). Dès 1973, la mission de l'IASC est pensée par son fondateur Sir Henry Benson, comme un organisme d'influence à vocation internationale dans le domaine comptable. Associé au bureau Coopers & Lybrand de Londres (ancêtre d'un cabinet qui aboutira à la fusion donnant naissance à PWC), Henry Benson réussit à persuader

¹⁰ L'analyse proposée ici s'appuie sur les documents publiés par le registre officiel du Conseil de l'UE et du Parlement européen. De nombreux documents cités dans les comptes rendus publics ne sont pas accessibles, notamment les notes rédigées par telle ou telle délégation sur des points précis, notamment la thématique de l'intérêt public.

l'association des comptables d'Angleterre et du Pays de Galles de s'associer à d'autres organisations professionnelles de différents pays, principalement ceux du Commonwealth, mais aussi l'Allemagne, l'Australie, le Canada, les États-Unis, le Japon, la France, les Pays-Bas, le Mexique et l'Irlande. L'ensemble de ces membres, représentés par leurs associations professionnelles, participe à la création en 1973 de l'IASC dont le président ne fut autre que Henry Benson lui-même. En 1982, l'IASC reçoit le soutien de l'IFAC, organisme professionnel international qui rassemble les principaux représentants de la profession d'audit (Camfferman/Zeff, 2007).

L'IASC est donc créé en 1973 et cette date coïncide avec deux événements majeurs qui auront un impact sur l'évolution institutionnelle de l'IASC : le premier, est relatif à la création, aux États-Unis, du FASB, organisme de droit privé auquel un certain nombre de compétences réglementaires sont déléguées, au nombre desquelles, la possibilité d'adopter des normes comptables qui s'imposent au niveau fédéral (US GAAP). Le second événement est plus connu, puisque le 1^{er} janvier 1973 correspond à l'entrée du Royaume-Uni dans le marché commun. Pourquoi est-il important de souligner ces deux événements? La réponse est complexe, il est toutefois possible de la formuler de façon schématique. La forme juridique du FASB va inspirer la création de ce qui deviendra l'IASB dans les années 2000. Quant à l'adhésion du Royaume-Uni à la CEE, elle s'effectue dans le domaine comptable « sous condition de suspension des directives en cours, en particulier des directives comptables, dont les projets étaient fortement marqués par l'approche allemande et plus globalement continentale » (Chambost/Laporte, 2005)¹¹.

Depuis 1968 en effet, l'harmonisation de la comptabilité des entreprises cotées est liée à celle du droit des sociétés dans la CEE. Cette harmonisation prend la forme juridique de directives adoptées par le Conseil. La directive, on le rappelle, laisse — d'une manière générale tout au moins — une marge de transposition au profit des États. Plusieurs actes du même nom résultent de ce mouvement d'harmonisation. La première directive, du 14 mars 1968, introduit un système unifié de publication des comptes annuels. D'autres actes suivent pour s'en tenir aux plus importants. La 4^e directive du 25 juillet 1978 (78/660/CEE du Conseil du 25 juillet 1978 concernant les comptes annuels de certaines formes de sociétés) sur les comptes individuels fixe le minimum d'informations nécessaires qui permettent de comparer les comptes des entreprises au sein du marché unique ; la 7^e directive du 13 juin 1983 (83/349/CEE du Conseil concernant les comptes consolidés) sur les comptes consolidés vient compléter l'acquis de la directive de 1978 en ce qui concerne la définition d'un « groupe » voire du périmètre d'une entité consolidé. C'est sur ce point de la comparabilité des comptes, que se situe l'enjeu d'une standardisation de l'information comptable. S'y ajoute, au point de vue institutionnel, la mise en place au niveau européen, d'un Comité de contact (rassemblant des représentants des États et de la Commission) puis, à partir de 1991, du Forum consultatif de la comptabilité (Accounting Advisory Forum) qui, à la différence du Comité de contact, fait place désormais aux organismes internationaux de normalisation comptable, à certains universitaires et aux professions

¹¹ Cette hypothèse selon laquelle la profession comptable anglaise a voulu limiter l'influence des principes continentaux de la comptabilité est défendue par Hopwood (1994).

comptables principalement représentées par les cabinets transnationaux d'expertise comptable et d'audit. Chacune de ces deux institutions est chargée de faciliter l'application de la 4^e directive et, plus généralement, de faciliter l'harmonisation comptable.

Ce n'est pas non plus un hasard si l'on constate à partir des années 1990, un changement institutionnel associant le secteur privé aux décisions de la Commission. Il s'agit d'abord d'un changement culturel qui témoigne de l'attractivité du modèle anglais lequel accorde une marge de manœuvre d'organisation et d'action notables aux organisations professionnelles de comptables (Ramirez, 2003). Il s'agit ensuite d'un phénomène, celui de la mondialisation des marchés de capitaux entamée depuis la fin des années 1980, qui favorise un environnement propice à une réflexion essentiellement focalisée sur la résolution de la comparabilité des comptes consolidés des entreprises cotées. À cela s'ajoute l'internationalisation des cabinets d'audit et de comptabilité à partir des années 1960 outre-manche (Ramirez, 2003). Cette précision importe, car elle explique en partie les enjeux qui prévalent lors de l'adhésion du Royaume-Uni à la CE dans le domaine comptable. Lors de cette adhésion, la profession comptable anglaise est en partie déjà structurée autour de grands cabinets anglo-américains multinationaux représentés au sein de l'IASC et du FASB. En d'autres termes, l'adhésion du Royaume-Uni au marché unique constitue aussi un nouveau marché pour les multinationales de l'audit et de la comptabilité souhaitant s'implanter dans l'UE.

Il serait naïf de croire en ce sens que l'IASC ou la Fédération des experts comptables n'ont pas, de près ou de loin, exercé une forme de lobbying auprès des institutions européennes. Le due process de l'IASC associe par exemple la Commission en tant qu'observateur dès le début des années 1990 dans l'optique de proposer une solution « clé en main » au problème de l'harmonisation comptable du marché unique. L'harmonisation comptable des entreprises cotées européennes constitue une priorité dans un contexte où certaines d'entre elles se financent en partie déjà sur le marché boursier américain. L'IOSCO confie alors à l'IASC, la mission de proposer une solution qui permettrait de résoudre le problème de la comparabilité des comptes consolidés des entreprises multinationales cotées : un référentiel de normes utilisable par les entreprises qui souhaitent lever des capitaux sur « d'autres marchés que celui de leur pays d'origine » (Perier, 1995). C'est ce à quoi s'attache l'IASC dès le début des années 1990.

La mission confiée à l'IASC par l'IOSCO de proposer des normes comptables internationales s'accompagne d'une promesse éventuelle de reconnaissance desdites normes ; or contre toute attente, l'IOSCO refuse dans un premier temps de reconnaître les nouvelles normes IAS. L'explication tient, pour certains, dans le fait que certaines entreprises européennes appliquent déjà les normes US-GAAP depuis le début des années 1990. Ce revers ne décourage nullement l'IASC qui, lors de congrès annuel de l'IOSCO à Paris en 1995 annonce un nouveau programme de travail dont le but est de parvenir à l'adoption des normes IAS par l'IOSCO (Colasse, 2004). La légitimité de l'IASC est renforcée par l'accord signé entre l'IOSCO et l'IASC quant à la reconnaissance internationale des normes IAS à l'horizon de mars 1998 (Flower, 1997). Reconnaître les IAS, c'est donc reconnaître à l'IASC une légitimité pour définir des principes comptables à

vocation mondiale. Ce processus de reconnaissance a nécessité que l'IASB entame une profonde réforme institutionnelle sur le modèle du FASB ; cette transformation s'achève en 2001 avec la création de l'IASB, au moment même où s'engagent les débats qui vont mener à l'adoption du règlement n° 1606/2002. Elle culmine avec l'adoption d'une « constitution » de l'IASB incluant l'objectif suivant : « to develop, in the public interest, a single set of high quality, understandable, enforceable and globally accepted financial reporting standards based upon clearly articulated principles ». De la même manière qu'une constitution d'un État tire sa légitimité du peuple souverain, l'IASB entend tirer la sienne de la « communauté » des principaux acteurs des marchés financiers (cabinets transnationaux, acteurs financiers internationaux ou États) et ce faisant, affirme déjà agir au nom de l'intérêt public.

3.1.2 L'évolution de l'harmonisation comptable européenne vers l'adoption des IFRS

Qu'en est-il de l'Europe dans tout ceci ? Enlisée dans des lenteurs politiques dues à l'impossibilité de se mettre d'accord sur un référentiel comptable commun¹², l'UE s'est finalement tournée vers les normes de l'IASB. Chacune des deux parties y gagnait : l'UE pouvait affirmer qu'elle se doterait d'un référentiel comptable en apparence concurrent à celui des États-Unis ; quant à l'IASB, elle pouvait se targuer d'un partenariat de choix la liant avec la première puissance commerciale du monde. À vrai dire, les choses ne se sont pas totalement passées ainsi (Delville, 2001).

Plusieurs indices inclinent à penser que, dès l'origine, la stratégie du Royaume-Uni a été de faire admettre les normes comptables produites par l'IASB au sein de l'UE, et ce au détriment d'une culture comptable continentale alternative (portée par la France et l'Allemagne). Un indice important est la création mentionnée ci-dessus de l'IASB l'année d'adhésion du Royaume-Uni (et de l'Irlande) dans la CE. Autre élément troublant, l'affirmation souvent répétée d'une impossibilité d'harmoniser le référentiel comptable dans l'Union obligeant la Commission à se tourner vers l'IASB doit, à l'analyse, être nuancée¹³.

La plupart des observateurs soulignaient que la mission de l'IASB d'élaborer des normes comptables rendant les comptes consolidés des entreprises multinationales cotées comparables allait nécessairement entrer en conflit avec les directives comptables adoptées par l'UE. C'est dans ce cadre qu'une conférence est organisée en janvier 1990 sur l'harmonisation comptable à partir du bilan de l'application de la directive du 25 juillet 1978 (Commission européenne, 1990). La conférence rassemble plusieurs acteurs de la normalisation comptable, nationaux, européens et internationaux.

Un certain nombre de représentants se prononcent dans le sens d'une harmonisation des normes comptables au niveau européen compatible avec celle des marchés internationaux (Commission européenne, 1990). Une telle harmonisation suppose selon Hopwood (Commission européenne, 1990) de recourir à une forme juridique plus contraignante que

¹² Echecs de la 4^e et de la 7^e directive.

¹³ Delville (2001) fait mention à cet égard d'un rapport de la Fédération européenne des experts comptables (1992) qui aurait servi à imposer cette idée.

la directive. Il propose aussi de créer, sur le modèle du FASB, un régulateur comptable européen indépendant. L'idée est rejetée par la Commission au motif du caractère non contraignant des décisions susceptibles de résulter des décisions prises par ce nouveau régulateur indépendant. Des considérations financières ne sont pas non plus étrangères à ce rejet. En effet une « sous-traitance » de la réglementation comptable était une solution moins consommatrice de fonds dans une période marquée par des tensions budgétaires. Seul le Forum consultatif sur la comptabilité (cf. ci-dessus) sera finalement créé à la suite de cette conférence.

Plus tard, la Commission européenne fait part de son intention d'accroître son influence au sein de l'IASC. Ici encore, l'explication avancée est autant plurielle que complexe. Elle est moins à rechercher dans une différence technique substantielle entre les IAS et US-GAAP que dans la volonté politique de certains pays européens de « vendre » les IAS comme une alternative politique aux normes américaines. La communication de la Commission « Accounting Harmonization: A new Strategy vis-a-vis International Harmonization » publiée en 1995 propose, selon les mots de la Commission, une « nouvelle approche » ; cette nouvelle approche emprunte une organisation institutionnelle tournée vers une transposition des IAS.

La nouvelle approche était le résultat d'un constat de plusieurs problèmes liés à l'harmonisation européenne via les directives. Tout d'abord les entreprises à vocation internationale devaient préparer pour les marchés de capitaux internationaux, notamment aux US, un nouveau jeu d'états financiers basé souvent sur les normes comptables locales. Les comptes établis selon les règles européennes n'étaient pas reconnus au niveau international. Il fallait donc également écarter le danger que de plus en plus d'entreprises européennes abandonnaient la comptabilité « européenne » pour se tourner notamment vers les US-GAAP. Un autre problème était le déficit de comparabilité des états financiers en Europe qui entravait l'aboutissement du Marché unique (Commission européenne, 1995). L'adoption des IAS semblait résoudre ces deux problèmes. La volonté politique d'accélérer l'avènement de l'Union économique et monétaire, avec notamment l'introduction de l'Euro le 1^{er} janvier 1999, donnait une certaine urgence de mise en œuvre de la nouvelle approche.

Afin de faire accepter au mieux l'idée selon laquelle les IAS correspondent aux attentes des marchés européens, le schéma d'une transposition conforme aux politiques publiques européennes est introduit dès le rapport de 1999 présenté par la Commission sur la stratégie d'harmonisation du marché financier européen (Commission européenne, 1999).

Ce choix d'une transposition conforme est renforcé par la communication du 13 juin 2000 qui précède l'adoption du règlement n° 1606/2002. La Commission rappelle en substance que le mécanisme de transposition des IAS admet une présomption de conformité desdites normes aux besoins des marchés européens (Commission européenne, 2000). Nulle part une référence à l'intérêt public européen n'est mentionnée.

3.1.3 L'origine du critère "intérêt public européen" dans le règlement n° 1606/2002

Pour comprendre la manière dont l'expression « intérêt public européen » a été introduite dans le règlement n° 1606/2002, il convient tout d'abord de souligner que le règlement n° 1606/2002 a été adopté sous l'autorité de la présidence française. Cette observation est d'importance quand on sait que c'est le Conseil qui a veillé à introduire l'expression « intérêt public européen » dans le règlement n° 1606/2002. Retracer les débats qui ont eu lieu à cette période permet de se faire une meilleure idée des causes qui ont conduit à poser le critère d'intérêt public européen.

Les travaux préparatoires qui ont conduit à l'adoption du règlement n° 1606/2002 commencent en 2000. La procédure de codécision débute après la publication de la communication par la Commission intitulée : « Stratégie de l'UE en matière d'information financière : la marche à suivre » du 13 juin 2000 (Commission européenne, 2000). Ce rapport propose en substance un standard comptable unique de référence, celui proposé par l'IASC. La proposition recueille le soutien politique du Conseil ECOFIN du 17 juillet 2000 (sous présidence française). Les conclusions formulées dans la rubrique « stratégie comptable européenne » évoquent au point 3 : « En procédant à la reconnaissance de ces normes comptables internationales, la Communauté européenne s'assurera que ces normes répondent effectivement à l'intérêt public européen et qu'elles peuvent être utilisées en toute sécurité juridique par les entreprises européennes » (Conseil/00/263, Bruxelles, le 17 juillet 2000, 10328/00 Presse 263). Les conclusions du conseil mettent l'accent sur la nécessité de la comparabilité des sociétés cotées, des établissements financiers et des sociétés d'assurance afin d'atteindre l'objectif d'une meilleure intégration des marchés financiers européens. En conformité avec la « nouvelle approche » présentée au chapitre précédant il faut entendre par là, une meilleure intégration capitalistique permettant aux entreprises européennes d'utiliser un jeu de normes comptables proches de celui utilisé sur le marché financier américain.

La proposition de règlement sur les IAS de la Commission (COM [2001] 80 Final COD 2001/0044 du 13 févr. 2001) introduite en février 2001 ne comporte initialement aucune référence à « l'intérêt public européen ». Dans le même sens, aucune observation sur « l'intérêt public européen » n'est formulée par le service juridique du Conseil et par la présidence. Cela dit, l'art. 3 au sein duquel sera finalement inscrite une référence à « l'intérêt public européen » présente un enjeu considérable en ce qu'il définit le pouvoir conféré à la Commission européenne quant à l'adoption des futures normes comptables internationales. L'exercice de ce pouvoir se pose au regard du contrôle que sont censés exercer les États sur l'adoption des normes comptables internationales : la Commission doit-elle disposer sur ce sujet d'un large pouvoir discrétionnaire, ou convient-il de réduire la marge d'exercice de ce pouvoir discrétionnaire en lui adjoignant un « verrou » politique regroupant l'ensemble des autorités de normalisation comptable européenne (futur ARC) ? Et surtout, comment légitimer un tel pouvoir discrétionnaire ? Autant de questions qui permettent d'éclairer la position de soutien apporté par la Commission à l'intérêt public européen dans les débats qui vont mener à l'adoption du règlement n° 1606/2002.

Comme tout document préparatoire, ceux qui précèdent l'adoption du règlement n° 1606/2002 sont discutés en amont par un groupe d'experts, le groupe « Droit des sociétés » (Comptabilité et contrôle légal des documents comptables) (Note du Conseil du 6 juin 2001, DG C II/9542/01 DRS 28/CODEC 517). Les discussions portent dans un premier temps sur le contenu du mécanisme d'adoption des normes comptables internationales. Faut-il en passer par la voie du règlement ou de la directive ? Dans l'hypothèse d'un règlement, comment s'assurer de ce que les nouvelles normes IFRS n'entreront pas en contradiction avec les directives comptables déjà en vigueur¹⁴. Accessoirement et d'un point de vue purement juridique, la question se pose de savoir si un règlement peut valablement comporter des dispositions susceptibles d'abroger une ou plusieurs directives. La question de la compétence technique de la Commission est aussi abordée : pour y remédier, cette dernière propose de s'entourer d'un panel d'experts réunis au sein de l'EFRAG.

La première référence à l'intérêt public européen dans le projet du règlement apparaît lors de la réunion du 26 septembre 2001 organisée sous la présidence belge (Note du Conseil du 26 septembre 2001, DG C II/12205/01 DRS 45 CODEC 933). Il faut croire que c'est le secrétariat de la présidence qui reprend l'extrait des conclusions du conseil ECOFIN du 17 juillet 2000 en faisant une référence explicite à l'intérêt public européen. L'art. 3 n° 1 est modifié ainsi : « ... les normes comptables internationales ne peuvent être adoptées que si elles ... répondent à **l'intérêt public européen** ».

La justification sous-jacente à l'insertion de cette expression figure en partie dans le considérant 9 du projet de règlement nouvellement ajouté : « Pour qu'une norme comptable internationale puisse être adoptée en vue de son application dans l'Union européenne, **il faut ... qu'elle soit adaptée à l'information financière au sein de l'Union européenne** ... ». Une expression similaire se trouvait déjà dans le projet de règlement du 5 septembre 2001 (Note du Conseil du 5 septembre 2001, DG C II 11294/01 DRS 39 CODEC 796) et était précisée dans le considérant 9 dudit projet. Ainsi pour qu'une norme comptable internationale puisse être adoptée il faut ... « qu'elle fournisse **une base convenable pour l'élaboration de l'information financière**¹⁵ des sociétés européennes, ce qui implique par exemple que son application ne doit pas imposer des charges disproportionnées à ces sociétés, qu'elle doit produire des résultats raisonnables et qu'elle doit être socialement et économiquement acceptable ».

La réunion qui suit l'insertion de cette expression, celle du 2 octobre 2001, n'indique aucune discussion quant à l'opportunité de se référer à un « intérêt public européen ». Le compte-rendu du 2 octobre 2001 (Note du Conseil du 2 octobre 2001, DG C II 12314/01 DRS 47 CODEC 952) indique simplement qu'il convient d'interpréter l'art. 3 à la lumière des considérants n° 9 (voir ci-dessus) et 11¹⁶ du projet de règlement.

¹⁴ 4^e et 7^e directive ainsi que la directive 86/635/CEE du Conseil concernant les comptes annuels et les comptes consolidés des banques des autres établissements financiers et la directive 91/674/CEE du Conseil concernant les comptes annuels et les comptes consolidés des entreprises d'assurance.

¹⁵ Cette même expression se trouve déjà dans la description générale du mécanisme d'endorsement de la première proposition du règlement (COM [2001] 80 Final COD 2001/0044 du 13 févr. 2001, p. 7) sans être spécifiée.

¹⁶ Le considérant 11 traite de la façon dont la Commission envisage de faire le lien entre l'IASC et les Etats membres.

Le compte-rendu du 4 octobre (Note du Conseil du 4 octobre 2001, DG C II, 12441/01, DRS 49 CODEC 967) en revanche, livre une trace des premières discussions autour de la référence à l'intérêt public européen. La délégation allemande soutient que cette expression manque de précision, car fondée sur un simple compte-rendu de communiqué de presse du Conseil ECOFIN. Le caractère indéterminé de l'expression serait susceptible, selon la délégation allemande, de faire l'objet d'un amendement devant le Parlement européen. S'engage alors un débat entre la Commission (soutenue par la France et l'Italie) et l'Allemagne (soutenue par le Royaume-Uni et les Pays-Bas). Contrairement à ce que l'on pourrait penser de prime abord, ce débat ne tourne pas autour de différences culturelles (opposition entre une conception transcendante ou agrégative de l'intérêt public). Il porte plutôt sur le degré de précision linguistique susceptible de justifier le rejet d'une norme IFRS par l'UE. La délégation allemande estime qu'il convient de mieux définir dans un souci de transparence, les conditions dans lesquelles une norme IFRS ne serait pas compatible à l'intérêt public européen. Se référer simplement à « l'intérêt public européen » apparaît beaucoup trop vague. De son côté, la délégation française estime que le contenu de « l'intérêt public » devrait pouvoir trouver une traduction plus concrète en fonction des intérêts essentiels des différents États membres. Une solution intermédiaire consistant à faire remonter la référence à « l'intérêt public européen » dans le considérant n° 9 est proposée par le service juridique du Conseil¹⁷.

Finalement, un nouveau texte de compromis est proposé le 24 octobre 2001 (Note du Conseil du 24 octobre 2001, DG C II, 12441/01, DRS 50, CODEC 974) par le secrétariat général du Conseil. Ce texte reformule le considérant n° 9 du projet de règlement de la manière suivante : « Il faut ensuite que, **conformément aux conclusions du Conseil ECOFIN du 17 juillet 2000, elle réponde à l'intérêt public européen ...** ». La nouvelle rédaction du considérant n° 9 a pour objectif de mieux éclairer le sens du contenu de l'intérêt public qui figure dans l'art. 3 n°. 2 du projet du règlement n° 1606/2002.

Le 26 novembre 2001 (la mention de cette date figure dans la note du SG du Conseil du 22 mai 2002, DG C II, 9072/02, DRS 34 CODEC 625) se tient une réunion plus politique pendant laquelle le Conseil ECOFIN annonce qu'il est parvenu à une « orientation générale ». La teneur des débats qui se sont tenus lors de cette réunion n'a pas été rendue publique.

Le compte-rendu du 4 décembre 2001 (Note du Conseil du 4 décembre 2001, DG C II, 14789/01, DRS 65, CODEC 1300) fait encore état de divergences sensibles quant à l'intérêt public européen. Les délégations néerlandaises et britanniques proposent par exemple, de ne pas retenir l'expression. La présidence du Conseil suggère alors le maintien de la référence à l'intérêt public, tout en laissant le soin au Comité de réglementation comptable d'en définir la substance sous l'autorité de la Commission. L'ajout d'un paragraphe 12 bis censé clarifier ce point : « Lorsqu'elle définit les positions à prendre sur des documents établis par l'IASB au cours du processus d'élaboration des normes comptables internationales et du processus de prise de décision concernant l'adoption de ces normes

¹⁷ Qui, par ailleurs, trouve l'utilisation du terme « intérêt public » dans un article « problématique ».

(IFRS et SIC), la Commission tient compte autant que possible des vues présentées par les délégations au sein du Comité de réglementation comptable ».

Lors de la même réunion et afin de répondre aux critiques adressées par les délégations allemande et anglaise par rapport au texte du 24 octobre 2001, la délégation française (soutenue par la Grèce) va tenter d'en préciser le sens au considérant n° 9 (Note du Conseil du 4 décembre 2001, DG C II, 14789/01, DRS 65, CODEC 1300, p.4). Une norme IFRS répond à l'intérêt public européen « notamment [lorsqu'] elle offre aux sociétés de l'UE des perspectives de concurrence comparables à celles qui sont offertes aux sociétés de pays tiers et qu'elle se conforme à l'objectif de convergence globale ». La délégation allemande¹⁸ de son côté (Note du Conseil du 4 décembre 2001, DG C II, 14789/01, DRS 65, CODEC 1300, p.7) loin de s'opposer à la proposition française initiale, tente d'en préciser le contenu à l'art. 3 en ces termes : « Les normes comptables internationales sont adoptées sauf si **elles ne sont pas conformes aux principes des Directives ...** ou elles sont **contraires à l'intérêt public européen ...** ».

Finalement, dans le texte de compromis adopté par le Conseil (Note du Conseil du 10 décembre 2001, DG C II, 14789/1/01 Rev.1, DRS 65, CODEC 1300), la formulation proposée de la non-conformité n'est utilisée que pour les Directives (« Les normes comptables internationales peuvent seulement être adoptées si elles ne sont pas contraires aux principes des Directives... ») mais pas pour le critère - inchangé - de l'intérêt public européen (« et si elles répondent à **l'intérêt public européen** »).

C'est sur ces bases que se déroulent les négociations qui vont suivre au Conseil et au Parlement. Le compte-rendu du 10 décembre 2001 du Conseil (Note du Conseil du 4 décembre 2001, DG C II, 14789/01, DRS 65, CODEC 1300) mentionne encore la réserve de la délégation néerlandaise, désormais seule à s'opposer explicitement à l'introduction de l'intérêt public dans l'art. 3 n° 2 du projet de règlement. En revanche, de nombreuses réserves sont émises à l'égard du complément suggéré par la délégation française en matière de « perspectives de concurrence comparables » en sorte que la référence à l'intérêt public européen est admise, mais sans un contenu précis. Le 10 décembre 2001, le secrétariat général du Conseil propose la rédaction d'un considérant 12 bis censé intégrer les préoccupations françaises quant au contenu de l'intérêt public européen : « ... la Commission devrait tenir compte autant que possible des vues présentées par les délégations au sein du Comité de réglementation comptable et, notamment, de l'importance de veiller à **ne pas introduire un désavantage en matière de compétitivité au détriment des sociétés européennes qui exercent des activités sur le marché mondial** » (aussi Camfferman/Zeff, 2015).

S'agissant de l'intégration du critère de conformité à l'intérêt public européen dans le règlement n°1606/2002, nous avons également le témoignage d'une source participant aux travaux ayant mené au règlement qui souhaite rester anonyme. Elle indique que cette démarche n'était pas le résultat d'une analyse juridique ou académique mais visait

¹⁸ Soutenue par l'Autriche et l'Angleterre, possiblement par le Portugal. Les Pays-Bas proposent de supprimer la référence à l'intérêt public.

exclusivement et de manière très pragmatique à disposer d'un critère suffisamment flou (et « fourre-tout ») pour permettre aux États-membres de ne pas adopter certaines normes et interprétations émises/qui seraient émises par l'IASB. Cela était une réaction à la proposition de certains États-membres favorables à l'application pure et simple des IFRS telles qu'elles avaient été/seraient émises par l'IASB aux sociétés cotées ressortissant aux droits des États-membres. Ces mêmes États-membres ne prévoyaient pas non plus de mécanisme d'approbation par l'UE et de traduction des IFRS dans les langues officielles de l'UE. Mais une chose était de constater, par l'adoption du règlement européen, l'échec de la normalisation comptable européenne pour ce qui concernait les comptes consolidés des sociétés cotées suite notamment à la cotation de Daimler Benz à New York en 1993, une autre était d'abandonner toute souveraineté en matière comptable pour les plus importantes sociétés européennes.

De cette tentative de reconstruction du récit liminaire à l'adoption du règlement n° 1606/2002, il ressort que la mobilisation de « l'intérêt public » européen a servi à légitimer a posteriori l'idée selon laquelle les normes IAS puis IFRS sont d'abord adoptées en conformité avec l'intérêt des principaux acteurs financiers des marchés européens (entreprises cotées, régulateurs nationaux, utilisateurs des comptes, cabinets transnationaux d'expertise et d'audit). Cet intérêt « catégoriel » s'intègre dans des objectifs plus larges, celui de la réalisation du marché intérieur dont l'harmonisation des marchés financiers est une composante essentielle et celui de la compétitivité des entreprises européennes sur les marchés financiers internationaux.

En conclusion on constate que la référence à « l'intérêt public européen » n'est pas, à l'origine mobilisée dans le projet de la Commission. La référence apparaît pour la première fois dans un texte de compromis émanant du secrétariat général du Conseil. Très vite se dessine un certain nombre de clivages, dès qu'il est question de donner un contenu à l'expression « intérêt public ». Il est difficile d'identifier une « volonté » de la délégation française dans le soutien apporté à l'insertion de l'expression « intérêt public » dans le règlement n° 1606/2002. Cette difficulté vient précisément d'un mode de négociation inhérent aux institutions européennes qui fait souvent appel à de multiples institutions ne poursuivant pas toujours le même intérêt. En partant de cette observation, l'hypothèse la plus probable semble être que la polysémie qui s'attache à la signification de l'intérêt public a précisément permis de satisfaire plusieurs acteurs importants de la négociation du règlement n° 1606/2002. Pour la France, cela a permis de donner un certain nombre de « gages » à la profession bancaire, réticente dès les négociations à faire appliquer la norme IAS 39 (norme introduisant à l'époque de manière significative la « juste valeur »). La référence à « l'intérêt public » a aussi relayé la position d'un certain nombre de responsables politiques français (Assemblée Nationale, 2001) et italiens, opposés à un simple mécanisme d'approbation ou de rejet des normes IAS. Au contraire, l'adoption d'une norme IAS devrait pouvoir être adaptée aux « spécificités » du marché financier européen. Enfin, la Commission européenne a vu dans le soutien à « l'intérêt public », le moyen de se prémunir contre les éventuelles critiques pouvant être formulées à l'encontre d'un mécanisme par lequel l'UE a renoncé à exercer sa souveraineté sur la transposition de

normes comptables empruntées par un organisme de normalisation totalement privé et sur lequel l'Europe n'exerce qu'un contrôle relatif.

3.1.4 L'interprétation du critère « intérêt public européen » selon les méthodes juridiques

Vu qu'une interprétation littérale ou textuelle de l'expression « intérêt public européen » ne peut pas être employé¹⁹ et après avoir placé l'origine du critère dans son contexte historique, nous appliquons par la suite les méthodes d'interprétation systémique et téléologique afin de saisir le concept d'intérêt public européen dans le règlement n° 1606/2002.

Le terme « intérêt public européen » doit notamment être analysé en se référant aux objectifs poursuivis par le règlement n° 1606/2002 et au contexte législatif plus large de ce règlement. Les buts législatifs sont explicitement énoncés à l'art. 1 du règlement: « Le présent règlement a pour objectif l'adoption et l'application des normes comptables internationales dans la Communauté, dans le but d'harmoniser l'information financière présentée par les sociétés visées à l'article 4, afin de garantir un degré élevé de transparence et de comparabilité des états financiers et, partant, un fonctionnement efficace du marché communautaire des capitaux et du marché intérieur. »

Il convient de souligner que le législateur a intégré cette déclaration dans le règlement lui-même (en tant qu'art. 1). Le fait que le législateur n'ait pas limité les déclarations relatives aux objectifs aux considérants - comme ce serait généralement le cas - démontre à notre avis qu'il avait l'intention de mettre un accent particulier sur les objectifs mentionnés du règlement. La déclaration figurant à l'art. 1 est toutefois étayée par diverses références dans les considérants concernant les objectifs sous-jacents du règlement, à savoir la fonctionnalité, l'efficacité et la compétitivité du ou des marchés des capitaux communautaires et l'achèvement du marché intérieur en tant qu'objectifs du règlement.

En résumé, l'objectif global du règlement IAS de l'UE peut se résumer à l'amélioration de la fonctionnalité, de l'efficacité et de la compétitivité des marchés des capitaux de l'UE en fournissant (par la mise en œuvre des IFRS) une meilleure information aux participants aux marchés des capitaux.

Toutefois, comme il est courant dans la réglementation communautaire et nationale des marchés de capitaux, l'objectif de fournir des informations fiables aux acteurs du marché ne semble servir qu'à assurer en fin de compte le fonctionnement du marché des capitaux dans son ensemble. En revanche, il semble que le règlement n° 1606/2002 n'ait pas pour objet de protéger les intérêts des différents acteurs du marché. En d'autres termes, bien que l'expression « intérêt public européen » fasse référence au fonctionnement des marchés financiers communautaires et du marché intérieur dans son ensemble et protège ainsi les intérêts collectifs de tous les acteurs du marché, elle ne semble pas désigner l'intérêt d'un acteur individuel du marché lui-même.

¹⁹ Cf. la « Remarque préliminaire concernant la terminologie » au début de ce rapport.

Il convient toutefois de se demander si le règlement n°1606/2002 vise à protéger davantage les intérêts des créanciers. En effet, les règles comptables européennes sont traditionnellement étroitement liées à la protection des créanciers. Cela s'explique par le fait que la protection des créanciers dans le droit communautaire des sociétés est basée dans une large mesure sur le système de maintien du capital. Étant donné que ce système repose sur les chiffres du bilan, un système harmonisé de maintien du capital (tel que mis en œuvre par les directives de l'UE sur le droit des sociétés) exige un ensemble harmonisé de règles comptables. Compte tenu de ce lien entre comptabilité et droit des sociétés dans l'UE, on peut donc se demander si la protection des créanciers doit également être considérée comme un objectif du règlement et comme faisant partie de « l'intérêt public européen ».

Un argument en faveur de ce point de vue peut être tiré de l'art. 3 n° 2 du règlement n° 1606/2002 lui-même car il prévoit comme un critère d'adoption des IFRS que celles-ci ne soient pas contraire au principe de l'image fidèle des directives comptables européennes. Toutefois, si le législateur avait l'intention de favoriser la protection des créanciers avec le règlement, il semble difficile de soutenir qu'il a simplement « oublié » de mentionner cet objectif dans l'art. 1 et les considérants puisque cette protection a toujours été au cœur des directives comptables. En outre, même en supposant que la protection des créanciers est implicite dans le règlement, elle est déjà couverte par le critère de l'image fidèle. En d'autres termes, étant donné que la protection des créanciers est indirectement assurée par le critère de conformité à l'image fidèle, il ne semble pas convaincant de renforcer cette protection en l'interprétant comme un objectif du règlement et, par conséquent, de la considérer pour l'interprétation de « l'intérêt public européen ».

Enfin, la question demeure de savoir si l'utilisation de l'expression « intérêt public européen » représente une exigence supplémentaire « réelle » pour la transposition des IFRS dans le droit de l'UE ou n'est qu'un message politique, par exemple en ce qui concerne la promotion d'une convergence du droit comptable européen et des US-GAAP (en accord avec cette dernière opinion, par exemple van Hulle, 2003 ; Schön, 2004).

La réponse se trouve par une interprétation systémique de la place de l'intérêt public européen dans le règlement. Vue sa position dans l'art. 3 n° 2 l'intérêt public européen a apparemment les mêmes « conséquences juridiques » que le critère de ne pas être contraire au principe de l'image fidèle des directives comptables. En ce qui concerne ce dernier critère, le législateur lui-même a précisé très clairement dans les actes législatifs ultérieurs (voir notamment les considérants 4 et 15 de la directive 2003/51/CE) que ce critère est en fait destiné à prévoir une exigence supplémentaire pour la transposition des IFRS en droit communautaire. Cette opinion est également clairement exprimée par la Commission européenne (2015a) dans un non-paper du 17 septembre 2015 traitant le « sens du critère de l'image fidèle et sa pertinence dans le processus d'adoption ».

Compte tenu de l'importance systémique identique accordée aux deux critères de l'art. 3 n° 2 du règlement, il est évident que le critère de « intérêt public européen » représente une exigence supplémentaire pour l'adoption des IFRS dans l'UE (Henrichs, 2006 ; Henrichs/Schubert, 2007 ; Pöschke, 2009). En conséquence, la Commission européenne

doit déterminer, dans le cadre du processus d'adoption, si l'adoption d'une norme internationale est propice au fonctionnement des marchés financiers communautaires et du marché intérieur dans son ensemble. Une analyse devant être basée – en théorie – sur des critères objectifs. Toutefois, puisque l'application de l'expression « intérêt public européen » dans un cas particulier laisse nécessairement une grande marge d'interprétation et les orientations fournies par les objectifs du règlement étant plutôt vagues, on peut sans difficulté conclure que - comparable aux cas complexes de proportionnalité (cf. CJUE, 1996, n° 58) - la Commission européenne a un large pouvoir discrétionnaire pour déterminer si une norme internationale sert ou pas l'intérêt public européen (Pöschke, 2009).

En conclusion de l'analyse de l'origine de « l'intérêt public européen » et de son interprétation théorique (juridique) on constate que l'approche consistant à utiliser les IFRS dans l'UE résultait de l'échec de l'harmonisation comptable européenne via les directives. Le mécanisme d'adoption des IFRS prévu dans le règlement n° 1606/2002 et la mobilisation de « l'intérêt public européen » ont servi à légitimer a posteriori l'idée selon laquelle les IFRS sont d'abord adoptées en conformité avec l'intérêt des principaux acteurs financiers des marchés européens. L'interprétation du critère autonome « intérêt public européen » doit être en cohérence avec les objectifs du règlement n° 1606/2002, à savoir l'harmonisation de l'information financière afin de garantir la transparence et la comparabilité des états financiers et, partant, un fonctionnement efficace du marché communautaire des capitaux.

Nous examinons dans le chapitre suivant l'application pratique du critère dans le processus d'adoption des IFRS.

3.2 L'application du critère « intérêt public européen » par l'Union européenne

3.2.1 La première phase comprenant le carve-out

Depuis la publication du règlement n° 1606/2002 on peut identifier différentes périodes qui se distinguent par la façon dont le processus de l'adoption des IFRS a été mené. La première phase dure de 2001, date de création de l'EFRAG par des organisations privées dans le domaine du reporting financier (appelées « founding fathers »), jusqu'à la reconnaissance formelle de l'EFRAG par la Commission européenne en 2006 par la signature d'un working arrangement (Commission européenne, 2006). La séparation des tâches se faisait comme prévue dans le règlement : une aide technique pour la Commission fournie par l'EFRAG et un comité politique, l'ARC.

La Commission demandait aussi systématiquement et en plus de l'aide technique à l'EFRAG de faire une analyse coûts-bénéfices de la norme à adopter. En effet, il était consensuel depuis le début qu'une norme IFRS ne correspond pas à l'intérêt public européen si elle ne passe pas une analyse coûts-bénéfices (Hulle, 2003 ; Hulle, 2004 ; Heinrichs/Schubert, 2007 ; Pöschke, 2009). Cette analyse (non officielle) alimentait la discussion de la Commission avec l'ARC dans le processus d'adoption.

Pendant ce quinquennat a eu lieu notamment l'adoption en bloc des IFRS existantes au 1^{er} mars 2002 mais aussi le carve-out relatif à IAS 39. A l'origine du carve-out, on trouve, entre

autres, une lettre du président de la République française à la Commission insistant sur la vérification de la compatibilité des normes proposées avec « l'intérêt public européen » (Klee/Chambost, 2009).

En 2004²⁰, la Commission Européenne adopte la norme IAS 39 relative aux instruments financiers après l'avoir modifiée en supprimant certains paragraphes et en ajoutant d'autres sur la macro-couverture (carve-out). Le carve-out a été proposé à la Commission par l'ARC qui – en cohérence avec sa proposition – avait donné un avis positif à son adoption. De même, l'EFRAG a pris position en faveur du carve-out dans une lettre du 26 septembre 2004 après s'être abstenue dans un premier temps lors de la discussion sur la version originale de l'IAS 39 (Dewing/Russell, 2008).

L'exposé des motifs du règlement n° 2086/2004 du 19 novembre 2004 est assez clair sur le champ d'application du carve-out, qui porte sur deux sujets précis : l'option juste valeur et la comptabilité de couverture (« macro-couverture »). Les difficultés ainsi soulevées étaient en réalité de deux natures : Juridique (l'option « juste valeur » telle que prévue initialement par l'IAS 39 était en effet contraire à la 4^e directive) et financière (portant sur les conditions posées par l'IAS 39 pour pouvoir recourir à une comptabilité de couverture). Concrètement le carve-out consistait à éliminer purement et simplement l'option « Juste valeur » du texte de l'IAS 39. S'agissant de la macro-couverture, des dispositions additionnelles ont été insérées dans l'IAS 39.

C'est la première application que la Commission ait faite de son droit d'amendement. La question se pose donc de savoir sur lequel des critères énoncés à l'art. 3 n° 2 du règlement n° 1606/2002, elle s'est fondée. Concernant la justification du carve-out la Commission européenne a écarté toute référence à l'image fidèle ou à l'intérêt public européen pour défendre sa position²¹. Elle a fait observer que les dispositions alors en vigueur de l'IAS 39 étaient probablement temporaires dans la mesure où, à la demande de l'IASB, elles étaient débattues dans diverses instances de régulation. La Commission aurait naturellement préféré attendre l'issue de ces débats et se prononcer sur une norme mieux établie. Mais elle était tenue par l'art. 4 du règlement de 2002 imposant l'application des normes IFRS aux comptes consolidés des sociétés européennes à partir du 1^{er} janvier 2005. C'est dans ce contexte qu'elle a opté en faveur d'un carve-out qui, dans son esprit, ne devait être que provisoire comme cela apparaît clairement au point 11 de l'exposé des motifs. Le point 14 vient confirmer que la position retenue par la Commission est conforme à l'art. 3 du règlement n° 1606/2002, sans autre précision. Au fond le carve-out est une mesure exceptionnelle et temporaire permettant à la Commission de respecter le règlement n° 1606/2002, dont il était sans doute inenvisageable de modifier la date d'entrée en vigueur. Vue sous cet angle, on peut considérer que la décision de la Commission est conforme à l'ordre public et certainement à l'intérêt public européen. Le fait que le critère de l'intérêt

²⁰ Règlement n° 2086/2004 du 19 novembre 2004.

²¹ C'est implicite dans le règlement n° 2086/2004, c'est explicite dans les Questions/réponses du 17 novembre 2004 (Commission Européenne, 2004a) : « The two issues were carved out because the Commission considered that the related provisions are not yet suitable for adoption and require further revision. The two carve outs were **not based** on any arguments related to the "true and fair view principle" under the European Accounting Directives or **the European public good**, as mentioned in the IAS Regulation.»

public européen n'a pas été mis en avant pour justifier le carve-out peut être interprété comme un signe que ce critère avait un caractère purement formel sans application concrète.

Si le raisonnement suivi par la Commission sur « l'option juste valeur » n'appelle pas de remarques dans le cadre de notre recherche, il en va différemment du second sujet, celui de la macro-couverture. En se positionnant sur une problématique de pure opportunité, la Commission évite de mettre en avant une raison plus profonde de sa décision, celle de l'opposition de certaines banques²² à une règle comptable :

- qui les obligeait à refondre sans raison sérieuse leur gestion actif/passif, au prix de coûts qu'elles jugeaient excessifs,
- qui, en l'absence de modification de leur gestion actif/passif, conduisait à dégrader de manière significative leurs résultats annuels.

Comme aucune raison prudentielle n'exigeait que les banques changent leur gestion actif/passif, elles allaient se retrouver à publier des résultats dégradés, ce qu'elles ont considéré comme une atteinte injustifiée à leur position concurrentielle ou à leur notation.

L'intérêt public européen aurait pu être invoqué :

- au plan interne : certaines banques européennes étaient moins bien traitées que d'autres,
- au plan international : certaines banques européennes étaient désavantagées par rapport aux banques américaines notamment.

Dans cette perspective, le carve-out, en élargissant les conditions de la comptabilité de couverture rétablissait une forme d'équilibre. Au fond, on n'est pas très loin de « l'économie du bien commun » chère à Jean Tirole²³.

L'évolution du carve-out : La partie du carve-out relative à la suppression de l'option « juste valeur » a été levée en novembre 2005 (Commission européenne, 2005) après la modification d'IAS 39 par l'IASB en juin 2005. Par contre, la réserve sur la couverture reste d'actualité treize ans après. IAS 39 a en effet été remplacée par IFRS 9 d'application obligatoire en 2018 et les règles relatives à la couverture ont été assouplies, mais la question de la macro-couverture a été volontairement mise de côté, l'IASB se réservant de l'étudier au sein d'un projet spécifique...toujours en cours²⁴. Le Règlement européen d'approbation

²² Essentiellement les banques finançant l'économie par transformation des dépôts.

²³ Sans le définir explicitement, Jean Tirole conçoit le bien commun comme celui qui optimise les intérêts particuliers et l'intérêt général. Jean Tirole (2016), p. 18.

²⁴ Le site de l'IASB identifie le projet sous le titre : « Accounting for dynamic risk management : a portfolio revaluation approach to macro hedging ».

de l'IFRS 9 rappelle donc logiquement dans son point (3) que le carve-out inséré dans l'IAS 39 reste d'application²⁵.

3.2.2 La deuxième phase jusqu'à la réforme 2014 de l'EFRAG

Après les débats autour du carve-out une deuxième phase commence avec la reconnaissance officielle de l'EFRAG par la Commission en signant le "Working Arrangement between European Commission and EFRAG" de mars 2006 (Commission européenne, 2006). Il fixe dans son point 2.2 la mission du TEG de l'EFRAG dans le cadre du processus d'adoption des IFRS en Europe. Le TEG devrait analyser si la norme à adopter correspond au droit communautaire, en particulier « les exigences du règlement n° 1606/2002 relatives à l'intelligibilité, la pertinence, la fiabilité et la comparabilité ainsi qu'à l'image fidèle tel que défini dans la 4^e et 7^e directive ». La Commission charge donc l'EFRAG de vérifier tous les critères de l'art. 3 n° 2 à l'exception de l'intérêt public européen. Les travaux de l'EFRAG concernant l'adoption commencent avec une lettre de la Commission lui demandant d'analyser la norme IFRS à adopter. Jusqu'en octobre 2012 cette lettre mentionnait uniquement les critères techniques de l'art. 3 mentionnés ci-dessus. Par conséquent, l'EFRAG travaillait sur les critères techniques et, si ceux-ci étaient remplis, en déduisait que le critère d'intérêt public était respecté. Ceci était toujours cohérent avec la logique de laisser à un organisme technique (EFRAG) le soin d'analyser les critères techniques et de laisser les organes politiques (Commission, ARC) juger le critère politique de l'intérêt européen (Maystadt, 2013, p. 7 citant des discussions lors d'un Conseil ECOFIN du 13 novembre 2012 ; voir aussi Chiapello/Medjad, 2009 ; Crawford et al., 2014).

En 2010, apparaît un changement²⁶ dans la formulation de l'avis d'adoption puisque l'EFRAG écrit que les critères techniques sont remplis (le cas échéant) et qu'il n'avait trouvé aucun élément dans la norme en question entravant l'intérêt public européen. Par cette formulation, la présidente de l'EFRAG souhaitait rappeler que cet organisme a été créé pour donner des avis techniques à la Commission européenne sur les nouvelles normes proposées par l'IASB et qu'il ne lui appartenait donc pas, en principe, de rechercher si lesdites normes proposées répondaient à l'intérêt public européen. L'avis politique était ici du ressort de l'ARC et de la Commission. Quelle que soit la formulation de l'avis, sur le fond, le critère de l'intérêt public européen demeurait un critère formel présumé rempli en l'absence d'éléments contraires.²⁷

En octobre 2012 le critère de l'intérêt public européen a été rajouté dans la lettre de la Commission à l'EFRAG sans raison apparente étant donné que la mission de l'EFRAG n'avait pas changé. En conséquence, l'EFRAG continuait son travail technique comme auparavant et n'analysait toujours pas ce critère de manière spécifique.

²⁵ « Par souci de cohérence avec la législation de l'Union, le présent Règlement n'applique pas une modification de l'IAS 39 relative à la comptabilité de la couverture à la juste valeur ». règlement n° 2016/2067 du 22 novembre 2016.

²⁶ Ce changement a été initié par le nouveau Chairman et CEO de l'EFRAG. Entretien du 29 mars 2018 avec Françoise Flores, Chairman et CEO de l'EFRAG de 2010 à 2016.

²⁷ Entretien du 29 mars 2018 avec Françoise Flores, Chairman et CEO de l'EFRAG de 2010 à 2016. Aussi Van Mourik/Walton (2018).

En 2006, une nouvelle procédure de codécision a été décidée, dite « procédure de réglementation avec contrôle », donnant des compétences accrues au Parlement européen (Klee/Chambost, 2009 ; Malo, 2014). Formellement, cette procédure ne devait entrer en vigueur qu'en 2008 mais le Parlement l'a anticipé en l'appliquant déjà en 2006 à IFRS 8 qui était en cours d'adoption. Aussi, le sujet était à la base plutôt politique que technique (contenu de la norme). Il s'agissait d'un mécontentement de la procédure d'adoption des IFRS en général et de ce que représentait IFRS 8, à savoir une norme copiée-collée sur les US-GAAP. Le Parlement voulait s'assurer que dans le processus d'adoption les IFRS ne passaient pas simplement mais devaient être justifiées « politiquement, socialement et économiquement » (Crawford et al. 2014). Par conséquent, pour la première fois le Parlement demandait à la Commission de procéder à une analyse d'impact de la nouvelle norme. Au final et malgré des réticences, le Parlement a adopté IFRS 8 en novembre 2017 – sans modification par rapport à la norme américaine.

Dans le même esprit d'amélioration du contrôle du processus d'adoption, la Commission a créé début 2007 le Standards Advisory Review Group (SARG) (Commission européenne, 2006a ; Commission européenne, 2007). Etant donné que les IFRS sont élaborées par un organisme privé et ensuite analysées pour l'adoption par un autre organisme privé, l'EFRAG, il fallait s'assurer que le travail de l'EFRAG est équilibré et objectif. Les membres du SARG étaient nommés par la Commission et des experts indépendants en comptabilité. Le SARG a travaillé jusqu'en 2011 et a toujours trouvé que le travail de l'EFRAG était conforme aux attentes ci-dessus. Une conséquence pratique de la mise en place du SARG a été que l'EFRAG a commencé par fournir des avis motivés sous forme de bases de conclusion (Van Mourik/Walton, 2018) qui sont devenues aujourd'hui l'annexe 2 des avis d'adoption de l'EFRAG.

3.2.3 La troisième phase depuis la réforme 2014 de l'EFRAG

Suite au rapport Maystadt (2013) l'EFRAG a été profondément réformé (entrée en vigueur de la réforme octobre 2014) aussi bien en termes d'organisation qu'en termes de ses missions afin de le rendre plus représentatif et légitime (Maystadt, 2017). Concernant l'organisation le pouvoir décisionnaire a été transféré du Comité d'experts (TEG) qui garde son rôle de conseil technique, au Board de l'EFRAG. Ce dernier – auparavant « seulement » un Supervisory Board avec une fonction purement administrative – est devenu maintenant l'organe central de l'EFRAG. Il comprend 17 membres²⁸ : 8 normalisateurs comptables nationaux, 8 représentants d'organismes européens de parties prenantes (auditeurs, préparateurs etc.) et un président, nommé par la Commission. Le fait que l'actuel président²⁹ est un ancien député du Parlement européen est un signe d'une fonction plus politique de l'EFRAG aujourd'hui.

L'élargissement considérable des missions de l'EFRAG depuis la réforme Maystadt de 2014 se reflète aussi dans le nouveau Working Arrangement de juin 2016 (Commission

²⁸ Le Board était composé également de 17 membres avant la réforme Maystadt mais ceux-ci représentaient « seulement » les organisations professionnelles ayant fondés l'EFRAG.

²⁹ L'actuel président, Jean-Paul Gauzes, nommé au 1^{er} juillet 2016, était membre du Parlement européen de 2004 à 2014.

européenne, 2016a) qui remplace celui de 2006. Ainsi, selon le nouveau point 4 « endorsement process » l'EFRAG reste toujours le conseiller technique de la Commission mais doit analyser dorénavant TOUS les critères de l'art. 3 du règlement IFRS y compris donc le critère de l'intérêt public européen (EFRAG, 2015). Il est également demandé à l'EFRAG de fournir une analyse d'impact incluant un examen des coûts et bénéfices ainsi que des impacts plus larges y compris macro-économiques. La Commission peut également demander à l'EFRAG d'analyser tout autre sujet lié au processus d'adoption des IFRS et de compléter son avis d'adoption avec des « éléments spécifiques ». Par ailleurs, le point 6 du Working Arrangement « autres activités » donne la possibilité à la Commission de demander de manière générale à l'EFRAG d'« undertake activities relating to wider reporting developments ». La mission de base de l'EFRAG est donc déjà plus élargie maintenant mais la Commission peut encore l'étendre de manière considérable. Un exemple est la proposition en cours de discussion de créer d'un European Corporate Reporting Lab au sein de l'EFRAG avec la mission de promouvoir l'innovation et les meilleurs pratiques dans le domaine du reporting environnemental et durable (Commission européenne, 2018).

Vues ses nouvelles missions, l'EFRAG a publié dès novembre 2014 – la réforme Maystadt entrant en vigueur le 31 octobre 2014 – un staff paper « Approach to endorsement » (EFRAG, 2014). Sous le chapitre « intérêt public européen » ce papier rappelle que les objectifs du règlement n° 1606/2002 (assurer un niveau élevé de transparence et de comparabilité) sont dans l'intérêt public européen puisqu'ils contribuent au fonctionnement efficient des marchés de capitaux. Il est considéré que les normes adoptées ne doivent pas mettre en danger la stabilité financière ou entraver le développement économique de l'UE mais qu'il n'est pas demandé aux normes de contribuer à la stabilité ou le développement.

Ensuite le document liste des éléments que le Board pourrait analyser quand il évalue le critère d'intérêt public : la transparence, la protection des investisseurs, la confiance dans les marchés financiers, la compétitivité des normes comptables notamment vis-à-vis des normes américaines, les impacts sur le comportement des investisseurs et des préparateurs de l'information financière, la croissance économique ainsi que la stabilité financière.

En 2015, le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation du Règlement (CE) n° 1606/2002 sur l'application des normes comptables internationales (Commission européenne, 2015, p. 6) remarque que « la notion d'intérêt public n'est pas définie, mais on peut l'entendre comme embrassant la stabilité financière 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 ». Aussi, ce rapport (Commission européenne, 2015, p. 9) constate que « 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 en pratique ».

Suite au staff-paper de l'EFRAG et aux discussions autour du rapport pré-cité un document de travail (non-paper) de la Commission européenne a été élaboré en 2016 (Commission européenne, 2016). Le document est intitulé « European Public Good » et est discuté à l'ARC sur le sens et la pertinence du critère. Le document précise (p. 2) : « Assessing whether a standard meets the criterion of public good, should in general take into account the following elements :

- It should not endanger financial stability ;
- It should not hinder the EU economic development ;
- The impact of the new standard on the competitiveness of European undertakings ;
- It should have added value for the Union, for example it is an improvement of the accounting rules with respect to the issues at stake.

The above mentioned shall not be considered, in any case, as exhaustive. »

Par rapport au document de l'EFRAG, le non-paper n'apporte rien de vraiment nouveau. Il répète que l'analyse de l'intérêt public devrait comprendre une évaluation que la stabilité financière n'est pas mise en danger et le développement économique n'est pas entravé, une appréciation des impacts sur la compétitivité des entreprises européennes et une analyse que la nouvelle norme présente une valeur ajoutée pour l'Union, par exemple en améliorant les règles comptables. Après la lecture du non-paper, nous n'avons donc pas davantage de précisions sur la définition de l'intérêt public européen.

Enfin, le Parlement européen (2016) a adopté en juin 2016 une résolution concernant « L'évaluation des IAS et des activités de la Fondation IFRS, de l'EFRAG et du PIOB » demandant à la Commission de suivre de toute urgence la recommandation Maystadt concernant l'extension du critère d' « intérêt public » en veillant à ce qu'il soit entièrement respecté au cours du processus d'adoption. Il « prie instamment la Commission de publier, en collaboration avec l'EFRAG, des orientations claires sur la signification de la notion d'intérêt public (...). » (Parlement européen, 2016, p. 6). Etant donné que le non-paper de la Commission a été publié avant cette résolution précitée, il reste à voir si ses précisions sont définitives. Pour l'instant, elles ne sont pas développées davantage.

Concernant l'application par l'EFRAG, on peut observer le raisonnement suivant dans les lettres d'avis d'adoption : Si la norme en question améliore l'information financière avec un équilibre coûts-bénéfices acceptable et si la norme n'a pas d'effets négatifs sur l'économie européenne (y compris la stabilité financière et la croissance économique), alors elle répond à l'intérêt public européen. Concrètement la lettre d'avis d'adoption contient aujourd'hui 3 annexes : une première annexe qui explique les éléments de la norme à adopter, l'annexe 2 qui traite les critères techniques et l'annexe 3 entièrement dédiée au critère d'intérêt public européen y compris une description des impacts et des parties prenantes concernées. En analysant les lettres d'avis d'adoption rédigées après octobre 2014 relatives aux dernières normes significatives adoptées (IFRS 15, IFRS 9, IFRS 16), on peut constater un poids de plus en plus élevé de l'annexe 3 (voir tableau 1 ci-dessous).

Tableau 1: Analyse des lettres d'avis d'adoption de l'EFRAG après la réforme 2014

Norme (date lettre d'avis d'adoption de l'EFRAG)	IFRS 15 (Mars 2015)	IFRS 9 (Septembre 2015)	IFRS 16 (Mars 2017)
Nombre de pages de la lettre	43	97	84
Poids de l'annexe 3 « intérêt public » dans la lettre (% nombre de pages)	19%	39%	46%
Contenu de l'annexe 3	<p>a) 1 paragraphe avec des considérations divers (pas d'effets négatifs sur l'économie, meilleure transparence, réduction du coût du capital, pas de désavantage compétitif)</p> <p>b) analyse coût-bénéfice -- coûts pour les préparateurs (uniques, continus) -- coûts pour les utilisateurs (uniques, continus) -- bénéfices</p>	<p>a) amélioration de l'information financière</p> <p>b) manque de convergence avec les US-GAAP (compétitivité)</p> <p>c) effets sur le comportement des investisseurs et émetteurs</p> <p>d) relation entre IFRS 9 et IFRS 17</p> <p>e) carve-out européen</p> <p>f) analyse coûts-bénéfices -- coûts pour les préparateurs (uniques, continus) -- coûts pour les utilisateurs (uniques, continus) -- bénéfices</p>	<p>a) amélioration de l'information financière</p> <p>b) effets sur le comportement des parties prenantes : effets quantitatifs, effets sur le comportement des utilisateurs et des preneurs de leasing</p> <p>c) impacts sur l'industrie du leasing</p> <p>d) effets sur les PME</p> <p>e) effets sur la stabilité financière</p> <p>f) effets sur la compétitivité</p> <p>g) analyse coûts-bénéfices</p> <p>h) autres (timing du processus d'adoption, effets sur des exigences en capital réglementaire)</p>
Particularités		« IFRS 9 correspond à l'intérêt public sauf pour l'impact sur le secteur de l'assurance »	Dans sa lettre à l'EFRAG la Commission lui demande d'analyser les impacts sur les parties prenantes y compris « si pertinent les aspects environnementaux et sociaux » L'EFRAG a mandaté une étude économique externe ; il a également réalisé deux analyses quantitatives lui-même

Après consultation de l'ARC, la Commission ajoute parfois des points d'attention particuliers. Par exemple, la lettre demandant l'avis de l'EFRAG sur IFRS 16 liste en son annexe 2 des questions assez précises (par exemple, « est-ce que la définition du lease est appropriée ou est-ce qu'elle couvre aussi certains contrats de service ? ») dans différents domaines (comportement des parties prenantes, compétitivité, stabilité financière, analyse coûts-bénéfices). La même structure de lettre et d'annexe 2 se trouve dans la lettre relative à l'adoption de la norme IFRS 17.

Le tableau 1 fait apparaître une structure similaire de l'annexe 3 pour les 3 dernières adoptions de normes significatives. Elle est conforme à l'approche mentionnée : amélioration de l'information financière avec un équilibre coûts-bénéfices acceptable et sans d'effets négatifs sur l'économie européenne. Ces derniers sont analysés de manière différente en fonction de la norme en question.

Deux observations par rapport aux particularités évoquées dans le tableau 1 :

(i) IFRS 9 est pour l'instant la seule norme pour laquelle l'EFRAG a constaté que le critère de l'intérêt public n'était partiellement – en ce qui concerne le secteur de l'assurance - pas rempli. Il est intrigant de voir l'intérêt public partagé entre les assurances et le « reste ». On peut également se demander comment l'intérêt public peut être respecté mais pas pour une partie du « public » étant donné que l'intérêt public demande souvent des compromis entre les avantages (pour les uns) et les inconvénients (pour les autres). Si l'intérêt public est respecté les avantages pèsent plus que les inconvénients. Ces inconvénients (pour certains) existent sans mettre en cause l'intérêt public.

La réserve de l'EFRAG n'a pas empêché la Commission d'adopter IFRS 9 mais l'a amenée à insérer dans le règlement d'adoption³⁰ un ultimatum d'exemption temporaire si l'IASB ne prévoit pas jusqu'à une certaine date une option d'application différée pour le secteur d'assurance. L'IASB a publié un amendement dans ce sens en septembre 2016³¹ mais insuffisant aux yeux de la Commission. Par conséquent, lors de l'adoption de l'amendement, l'art. 2 du règlement 2017/1988³² prévoit une exemption temporaire élargissant le champ des entreprises éligibles à l'application différée : le secteur d'assurance faisant partie d'un conglomérat financier est ainsi aussi autorisé à différer l'application d'IFRS 9 jusqu'au 1^{er} janvier 2021.

En ce qui concerne la date d'application d'IFRS 9 par les assurances, on peut donc constater que la réserve de l'EFRAG au niveau de l'intérêt public a incité l'IASB à adapter ses normes. Jugeant la modification non suffisante, la Commission a mis en place une exemption temporaire pour certaines entreprises.

³⁰ Considérant 5 du règlement n° 2016/2067 du 22 novembre 2016.

³¹ Le 12 septembre 2016, l'International Accounting Standards Board (IASB) a publié des modifications de la norme internationale d'information financière IFRS 4, intitulées « Application d'IFRS 9 *Instruments financiers* et d'IFRS 4 *Contrats d'assurance* »

³² Règlement n° 2017/1988 du 3 novembre 2017 modifiant le règlement (CE) n° 1126/2008 portant adoption de certaines normes comptables internationales conformément au règlement (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil, en ce qui concerne la norme internationale d'information financière IFRS 4.

(ii) Dans sa lettre concernant l'adoption d'IFRS 16³³ et d'IFRS 17³⁴ la Commission demande à l'EFRAG d'analyser les impacts sur les parties prenantes comprenant des aspects économiques mais aussi « si pertinent les aspects environnementaux et sociaux ». Il s'agit d'un élargissement du périmètre d'analyse hors du domaine économique. Dans le même sens un projet de motion du Parlement européen concernant IFRS 17³⁵ demande à la Commission et l'EFRAG de considérer les bénéfices de la norme pour les investisseurs « et la société » (point 13) et fait référence à la COP21 et au Task Force on Climate related Financial Disclosure (considérants et point 15). Toujours relative à IFRS 17 le député européen Stolojan, qui est aussi l'auteur de la motion précitée, demande dans une question orale à la Commission comment elle compte s'assurer du respect du critère d'intérêt public européen, notamment son objectif de « durabilité »³⁶. Dans son plan d'action « Financing Sustainable Growth » de mars 2018 (Commission européenne, 2018a), la Commission s'engage – « si approprié » - à demander l'EFRAG d'analyser l'impact d'un IFRS sur « l'investissement durable » dans le cadre de la vérification du critère d'intérêt public européen.

On peut donc clairement constater une volonté d'élargir le champ d'étude que l'EFRAG est censé de couvrir au-delà des « simples » considérations économiques ou liées au fonctionnement des marchés financiers. Dans ce même sens et suite à une demande de la Commission (Commission européenne, 2018a), l'EFRAG a créé l'European Corporate Reporting LAB en septembre 2018.³⁷ Selon le site internet de l'EFRAG, « the European Lab will initially focus on non-financial reporting, including sustainability reporting. Preliminary projects may include climate-related disclosures in line with the recommendations of the Financial Stability Board's Task Force on Climate-related Financial Disclosures. Other topics may be environmental accounting and, in the medium term, integrated reporting, digitalisation and innovations in various other aspects of corporate reporting. »³⁸ Dorénavant, l'EFRAG s'occupera donc du reporting financier et non-financier. On peut penser que cette extension du périmètre d'action de l'EFRAG constitue le début d'une nouvelle, quatrième phase dans la vie de cette organisation.

En conclusion, on constate depuis la création du mécanisme européen d'adoption une extension des activités et du champ d'analyse. Après une première phase pendant laquelle l'EFRAG évaluait officiellement les critères techniques seuls et analysait de façon non officielle les coûts-bénéfices, on procède lors de la deuxième phase à des analyses d'impact d'une nouvelle norme et l'EFRAG stipulait dans son avis d'adoption de ne pas avoir trouvé (le cas échéant) d'élément entravant l'intérêt public européen. Sa réforme en 2014 suite au

³³ Lettre du 9 juin 2016.

³⁴ Lettre du 27 octobre 2017.

³⁵ Draft motion for a resolution further to Question for Oral Answer B8-0000/2018 pursuant to Rule 128(5) of the Rules of Procedure on International Financial Reporting Standards: IFRS 17 Insurance Contracts (2018/2689(RSP)) du 27 avril 2018.

³⁶ Questions parlementaires : Question avec demande de réponse orale à la Commission, Article 128 du règlement, Theodor Dumitru Stolojan, au nom de la commission des affaires économiques et monétaires, 20 juin 2018, O-000068/2018.

³⁷ <http://www.efrag.org/Activities/1807101446085163/European-Corporate-Reporting-Lab-at-EFRAG#> (last accessed on 4 October 2018)

³⁸ <http://www.efrag.org/Activities/1807101446085163/European-Corporate-Reporting-Lab-at-EFRAG#> (last accessed on 4 October 2018)

rapport Maystadt a encore considérablement élargi les missions de l'EFRAG. Il est maintenant en charge de vérifier tous les critères de l'art. 3 du règlement IFRS, de fournir officiellement une analyse d'impact (comprenant au minimum un examen coûts-bénéfices) et, le cas échéant, d'autres éléments demandés par la Commission. Alors qu'initialement l'intérêt public européen était considéré à travers des aspects purement économiques (fonctionnement des marchés financiers, développement économique, entre autres), son appréciation s'est « politisée » et récemment ont été ajouté des éléments de développement durable.

Dans le prochain chapitre, nous analysons les raisons d'une interprétation de plus en plus politique de « l'intérêt public européen » par l'UE. La mise en place des IFRS dans l'UE était basée uniquement sur des aspects économiques et il y avait une convergence des « intérêts publics » de l'UE et de l'IASB. La crise financière a amené à une divergence des intérêts et l'UE a et continue d'élargir le périmètre de son intérêt.

4. Intérêt public européen : Le changement d'un critère économique à un critère politique

4.1 L'apparition des enjeux politiques au premier plan de la réglementation comptable européenne

4.1.1 Introduction

Les IFRS ont été directement mises en cause dans la crise financière de 2008, accusées d'avoir été un facteur mécanique de son accélération (Barth/Landsman, 2010 ; Kothari/Lester, 2012 ; Maystadt, 2017 ; Pinnuck, 2012). Sur le plan technique, est principalement mise en cause l'application de la juste valeur (fair value) privilégiant la mesure de performance de l'entreprise. Comme l'indiquent Marteau/Morand (2010), « En obligeant les banques, au cœur de la crise de liquidité, à réévaluer leur portefeuille soumis à la fair value sur la base de prix de marché associés à un très faible volume de transactions, et en conséquence peu représentatifs de la valeur « fondamentale » des actifs valorisés, la réglementation comptable a probablement artificiellement dégradé le résultat des banques et déclenché un processus procyclique aux conséquences majeures pour l'économie mondiale ».

L'événement vient apparemment confirmer la crainte, exprimée avant la crise, d'un risque systémique induit par le mode d'évaluation des titres détenus notamment par les banques (IAS 39).³⁹ Au-delà de l'analyse purement technique, l'événement vient révéler la dimension politique (Marteau/Morand, 2010) des normes comptables en faisant prendre conscience de leur « impact potentiel (...) sur les performances affichées des entreprises et sur l'économie dans son ensemble » (Maystadt 2013a).

³⁹ Cette discussion n'est pas l'objet de notre travail. Dans leur étude pour le Parlement européen sur les critères d'adoption des IFRS en relation avec IFRS 9, Bischof/Daske (2015 ; aussi Bischof/Daske, 2016) soulignent qu'il n'y a toujours pas de preuve que des normes comptables spécifiques ont joué un rôle significatif ou ont favorisé la crise. En outre, ils ajoutent que les régulateurs prudeniels devraient contrebalancer tous les effets négatifs potentiels de la comptabilité qu'ils peuvent percevoir dans leur propre réglementation.

Dès 2009, Marteau/Morand (2010, p.69 et 70) relèvent « la dimension structurante des normes comptables », la crise financière ayant « montré que l'effet des normes pouvait avoir des conséquences opposées et très néfastes sur l'économie réelle ». Ils ajoutent, du reste, que le débat sur les normes comptable ne se limitent pas ici à la question de la juste valeur, de nombreuses interrogations comptables ayant été révélées par la crise financière comme celle de la consolidation des véhicules de titrisation qui n'a pas permis de révéler le risque associé à l'explosion des opérations de titrisation. A la même époque, les députés français Baert et Yanno (2009, p. 55), dans leur rapport d'information sur les normes comptables, soulignent dans le même sens que « les règles comptables (...) induisent des comportements » et que, non seulement la comptabilité « donne à voir une certaine réalité de l'entreprise » mais elle a, en retour « des conséquences nombreuses (économiques, sociales et managériales) sur celle-ci, et au-delà sur l'économie toute entière ». De là l'idée, par exemple, qu'il y a autant « d'images fidèles de l'entreprise que de référentiels comptables (p. 5)».

Le constat d'un impact des normes comptables sur l'économie est repris en 2013, par le commissaire européen chargé du marché intérieur et des services, Michel Barnier, lorsqu'il affirme que les normes comptables sont « plus qu'une simple convention de langage. Elles peuvent avoir un impact sur la stabilité des marchés financiers en influençant le comportement des acteurs sur ces marchés ». Dans le même sens, le rapport AFEP/MEDEF (2013) souligne d'emblée le « caractère stratégique » des normes comptables qui peuvent « modifier significativement (...) la représentation de la performance et de la valeur économique de l'entreprise mais aussi leur réalité, en raison de l'influence qu'elles exercent sur le comportement des acteurs de l'entreprise ».

Dès lors, on peut dire que la crise financière provoque une « véritable prise de conscience » : les normes comptables ne servent pas seulement à produire une image fidèle du patrimoine, du résultat et de la situation financière de l'entité, mais, selon la doctrine, « elles créent une réalité ». Sur un plan théorique, l'information comptable est dite performative, en ce sens qu'elle réalise une action par le fait même de son énoncé (Burlaud, 2017). Plus récemment, et révélant la continuité de l'analyse en France, le rapport Notat/Sénard (2018), affirme dans le même sens que « la grande technicité des normes comptables ne doit pas occulter la réalité des choix parfois politiques qu'elles peuvent refléter » (p. 62) ; soulignant la « financiarisation » depuis 1970 de l'entreprise et le rôle joué par les normes comptables, et précisément par la juste valeur, dans ce mouvement.

Il est vrai que l'IASB et la Fondation IFRS soutiennent une position plus nuancée et affirment, par la voix de leurs présidents (Hoogervorst/Prada, 2015), que « les normes comptables visent à décrire la réalité économique plutôt que de la façonner », ajoutant que « la façon dont quelque chose est mesuré ne doit pas être changé juste parce que la réponse n'est pas très attrayante » ; ils reconnaissent néanmoins que la comptabilité implique souvent un jugement et qu'elle n'est pas une discipline complètement objective, ni purement technique ; pour cette raison, ils expliquent travailler dur « pour éviter une approche idéologique de la comptabilité ».

De là, il apparaît que la normalisation comptable présente un double enjeu politique et économique qui va placer l'intérêt public européen au cœur des débats qu'elle soulève.

4.1.2 L'enjeu politique de souveraineté comptable

Reconnaître, qu'elle qu'en soit la mesure, une part de subjectivité dans la comptabilité signifie que l'image comptable est, du moins en partie, dépendante des conventions comptables et des choix politiques qui les déterminent. De là naît, la volonté de l'UE de réaffirmer sa souveraineté comptable, c'est-à-dire de reprendre la main sur sa politique comptable. Le débat dépasse la question du rôle de la norme comptable dans la crise financière pour porter sur le mode de gouvernance des institutions de normalisation (Marteau/Morand, 2010). La critique se focalise en effet sur le choix de l'UE « d'abandonner » la normalisation comptable à un organisme privé, l'IASB, et de n'avoir pour rôle que d'adopter ou de refuser tout ou partie de la norme comptable, sans pouvoir la modifier. C'est en quelque sorte laisser à l'IASB, le pouvoir de déterminer les conséquences économiques de l'information comptable. Or, cela peut aboutir à des choix par l'IASB qui ne prennent pas en compte les besoins de l'économie européenne. Ainsi, le rapport AFEP/MEDEF (2013, p. 13), souligne que, pendant plusieurs années, l'IASB a entamé un travail de refonte des normes comptables dans un souci de convergence avec les normes américaines (US-GAAP) pour un résultat « loin d'être optimal » et ce, alors que « d'autres sujets étaient beaucoup plus prioritaires » (cf. aussi Kavame Eroglu, 2017). Le processus de convergence a été nettement freiné en 2012, la SEC soulignant, entre autres, la nécessité de prendre en considération et de protéger les marchés américains (AFEP/MEDEF, 2013).

4.1.3 L'enjeu économique

Pour comprendre le lien entre la reprise en main par l'Europe de sa politique comptable et la défense de ses intérêts économiques, il faut revenir à l'adoption du Règlement de 2002⁴⁰. Le règlement s'inscrit dans une véritable « stratégie de l'Union en matière d'information financière » (Commission européenne, 2000) destinée à accélérer l'achèvement du marché intérieur. Or, atteindre cet objectif suppose, selon le règlement, une convergence des normes comptables européennes avec les normes comptables internationales, afin de créer un « jeu unique de normes comptables mondiales » (règlement n° 1606/2002, considérant 2). Celui-ci permettra aux sociétés cotées de l'Union de disposer d'un cadre d'information financière reconnu internationalement (Commission européenne, 2000, cons. 13) et, ce faisant, d'atteindre les objectifs visant à la construction d'un marché de capitaux intégrés, au renforcement de la libre circulation des capitaux dans le marché intérieur et à la compétitivité des marchés de capitaux communautaire (règlement n° 1606/2002, considérant 4).

C'est reconnaître qu'un jeu unique de normes comptables sert autant les intérêts de l'économie mondiale que ceux de l'économie européenne qui ici convergent. Les normes

⁴⁰ Cf. chapitre 3.1.2. pour les détails.

comptables internationales ont en effet été « élaborées dans une perspective internationale » (Commission européenne, 2000 ; aussi Hulle, 2003 ; Schön, 2004 ; Scognamiglio, 2007) alors que les US-GAAP, constituant une alternative au niveau international sont « taillées sur mesure pour l'environnement américain » (Commission européenne, 2000).

Parce qu'il prend racine dans le besoin d'un jeu de normes comptables internationales, l'intérêt public, qu'il soit exprimé par l'IASB ou par l'UE, prend son sens au regard de sa finalité. Ainsi, il est caractérisé par l'utilité pour le développement économique d'un jeu de normes comptables mondiales. C'est dire qu'à l'origine, et dans une perspective économique néoclassique (Van Mourik, 2015), l'intérêt public de l'IASB et l'intérêt public européen convergent.

4.2 La convergence initiale de l'intérêt public de l'IASB et de l'intérêt public européen et leur séparation ultérieure

4.2.1 Introduction

La convergence initiale de l'intérêt public de l'IASB et l'intérêt public européen repose sur l'idée commune selon laquelle la notion d'intérêt public doit être définie au regard des objectifs poursuivis par la normalisation. Concrètement, la notion d'intérêt public européen se définit par égard au contexte d'adoption du règlement de 2002 (Flores, 2014 ; cf. chapitre 3.1.2.) ; elle revêt donc une dimension économique et internationale : la normalisation comptable doit servir le bon fonctionnement des marchés à l'échelon européen, ce qui suppose un accès sur le marché international. Or, cet objectif rejoint naturellement celui poursuivi par l'IASB qui affirme agir, depuis l'origine dans l'intérêt public, c'est-à-dire en « favorisant la confiance, la croissance et la stabilité financière à long terme dans l'économie mondiale » (Hoogervorst/Prada, 2015). Le normalisateur –privé ou public – est ici moins important que la norme – à vocation internationale – qu'il édicte et qui participe de la création d'un ordre normatif mondial (Dufour, 1999). La normalisation comptable pour les sociétés cotées est ainsi placée, dès sa création, dans une dimension internationale. Or, dans un contexte international, d'économie globalisée, l'intérêt public est une notion politique qui peut revêtir différents sens pour différentes personnes (Van Mourik, 2015).

Ainsi tant l'IASB que la fondation IFRS revendiquent agir dans « l'intérêt public », c'est-à-dire pour des normes qui apportent la transparence, la responsabilité et l'efficacité des marchés financiers du monde entier. **On peut donc supposer que l'intérêt public servi par l'IASB coïncide avec l'intérêt public européen.** Cette convergence ressort clairement du règlement n° 1606/2002 lorsqu'il souligne l'importance que les normes comptables publiées par les sociétés cotées européennes soient admises sur le plan international et constituent des normes véritablement mondiales : « cela implique une convergence renforcée des normes comptables actuellement appliquées sur le plan international, l'objectif étant, à terme, de créer un jeu unique de normes comptables mondiales » (considérant 2). Ce jeu unique de normes comptables internationales est alors présenté comme nécessaire pour atteindre l'objectif qui est de contribuer au bon fonctionnement des marchés communautaires des capitaux.

Or, la crise financière va conduire à, non pas opposer mais distinguer, l'intérêt public de l'IASB de l'intérêt public européen. Détaché du contexte strict de la normalisation comptable, le critère d'intérêt public devient un outil de politique comptable, permettant d'adapter la normalisation comptable à des objectifs plus larges.

4.2.2 La résurgence du critère de l'intérêt public européen

(i) Un critère présumé avant la crise financière

Dans sa communication du 13 juin 2000 (Commission européenne, 2000), la Commission européenne affirmait déjà qu'« il n'est pas concevable que l'Union européenne délègue à une instance extérieure non gouvernementale le pouvoir de définir les obligations d'information financière auxquelles seront soumises les sociétés cotées de l'Union » et jugeait nécessaire que les autorités de l'Union disposent d'un véritable « droit de regard » sur l'élaboration de la réglementation (§19 et 20). Ce droit de regard va prendre la forme d'un « mécanisme communautaire d'approbation » (§ 20) soumettant l'adoption des normes comptables proposées à la satisfaction de quatre critères dont la nécessité qu'elles « répondent à l'intérêt public européen » (art. 3 règlement n° 1606/2002).

Pour autant et dans cette même communication, la Commission européenne (2000) limite la portée du mécanisme d'approbation, celui-ci n'étant destiné qu'à « confirmer » que les normes sont pleinement compatibles avec l'approche globale de l'Union (§ 21) ; autrement dit et comme indiqué dans la communication (§21), il serait présumé que les normes proposées satisfont aux critères d'adoption. La mise en œuvre du règlement va donc conduire à un mécanisme d'approbation des normes ne visant qu'à « confirmer que cette présomption est fondée » (§21 ; également Camfferman/Zeff, 2015 ; Hulle, 2004).

Cela explique sans doute qu'au début tant l'EFRAG, pour la dimension technique, que l'ARC pour la dimension politique, ne vont jouer qu'un rôle limité dans le processus d'adoption des normes comptables, celles-ci ayant été systématiquement adoptées (à l'exception, toutefois, du carve-out pour la norme IAS 39). Il n'est donc pas surprenant, dans ce contexte, que le critère de l'intérêt public européen n'ait été ni clairement défini, ni effectivement apprécié par l'ARC ou par l'EFRAG (chapitres 3.2.1. et 3.2.2.).

(ii) Un critère vérifié après la crise financière

La mise en cause des normes comptables dans l'amplification de la crise financière va remettre en question la présomption ainsi établie (Bengtsson, 2011).

Certes, qualifiée de « progrès pour l'Europe », le principe même de l'adoption des normes comptables internationales n'est pas remis en cause. Il faut même, selon Pébereau/Gil (2014), « avoir l'ambition de pérenniser l'utilisation des IFRS et de les renforcer en les considérant comme un acquis communautaire ». Toutefois, avec la critique du rôle des normes comptables dans la crise économique, la présomption de conformité des normes à l'intérêt public européen n'est plus pertinente. Il devient en effet primordial de renforcer les critères d'adoption des normes afin que l'UE s'assure qu'elles ne sont pas – entre autres -

préjudiciables à la stabilité financière, et plus globalement qu'elles préservent l'économie européenne.

En ce sens, le rapport Maystadt (2013) souligne que « les choix politiques dans le domaine de la comptabilité impliquent des enjeux d'intérêt public qui devraient être considérés de manière plus approfondie ».

La Commission européenne est alors invitée à mieux apprécier ce critère requis pour l'adoption des normes comptables. L'analyse concrète de l'intérêt public, jusque-là non mise en œuvre expressément du fait de la présomption de conformité, apparaît désormais comme l'outil permettant de faire prévaloir l'intérêt économique supérieur de l'UE, au sein du processus de normalisation comptable. Il restait d'une part à s'assurer de la prise en compte effective par l'EFRAG du critère d'intérêt public européen, d'autre part à préciser la définition de l'intérêt public européen jusque-là jamais défini.

Le critère de l'intérêt public européen, jusque-là purement formel, est sollicité et doit s'appliquer effectivement. Le rapport Maystadt (2013) propose au nom de la souveraineté européenne de s'assurer que l'intérêt public européen est bien pris en compte. Dans la continuité du rapport Maystadt, la Commission européenne va adopter une démarche plus directive au regard des avis techniques donnés par l'EFRAG. Ainsi et à la suite de la réforme de sa gouvernance le 31 octobre 2014, le contrôle de l'EFRAG sur la norme comptable proposée évolue ; comme indiqué supra (chapitre 3.2.3), la Commission européenne modifie sa lettre de mission dans laquelle elle sollicite l'avis de l'EFRAG sur l'adoption d'une norme. La sollicitation d'un rôle plus actif de l'EFRAG dans l'appréciation du critère de l'intérêt public européen, supposait d'en préciser le sens, ce qui n'avait pas paru, jusque-là, nécessaire.

La reprise en main du critère de l'intérêt public européen ne saurait emporter un mouvement de régression ; construite sur l'échec d'une harmonisation européenne et imprégnée dès l'origine d'une dimension internationale, la normalisation comptable par l'IASB demeure nécessaire et son efficacité saluée. Mais dans un contexte de crise financière et en supposons que les normes comptables y ont contribué, l'intérêt public européen doit s'entendre comme visant la sécurité des marchés financiers ; il s'agit donc d'ajouter aux objectifs du Règlement initialement visés, des objectifs nouveaux directement liés à la crise financière. Par conséquent, la notion d'intérêt public retenue dans le règlement en 2002 n'est plus nécessairement identique à celle qui émerge sous l'effet de la crise financière et de la mise en cause des normes comptables.⁴¹ Toutefois le critère est suffisamment large pour pouvoir être adapté en fonction des préoccupations économiques et politiques actuelles (Pöschke, 2009). En suivant les recommandations du rapport Maystadt (2013, p. 12) le critère englobe désormais l'objectif de stabilité financière et plus globalement de protection de l'économie européenne. Concrètement, les normes comptables ne doivent ni mettre en péril la stabilité financière de l'UE ni entraver son développement économique.

⁴¹ Entretien avec Valérie Ledure, Direction générale de la stabilité financière, des services financiers et de l'Union des marchés de capitaux, le 15 septembre 2016.

Cela ne remet nullement en cause les objectifs du règlement n° 1606/2002 initialement identifiés à l'intérêt public européen mais vient concrétiser deux éléments à ce critère.

L'IASB et la Fondation IFRS semblent s'être alignés sur les exigences européennes en visant, dans leur contribution à l'intérêt public, le critère de la stabilité financière à long terme. Précisément, l'IASB et la Fondation IFRS vont réagir en publiant, en décembre 2015, un « mission statement » dans lequel ils affirment contribuer à l'intérêt public en favorisant la confiance, la croissance et, référence nouvelle, « la stabilité financière à long terme dans l'économie mondiale » (Hoogervorst/Prada, 2015). Tout en admettant que les normes comptables n'ont pas pour but premier de favoriser la stabilité financière, et qu'elles peuvent même, à court terme, conduire à l'instabilité, car des problèmes profondément enfouis dans le bilan d'une entreprise sont mis au jour, ils affirment que les problèmes peuvent être mieux résolus s'ils sont d'abord rendus visibles par une comptabilité de haute qualité, c'est-à-dire entre autres qui assurent la transparence. Le souci de l'IASB et de la Fondation IFRS de répondre ici aux exigences nouvelles de l'UE révèle la part de souveraineté qui reste aux États ayant adopté les IFRS. En effet, et comme indiqué dans le « mission statement », les États adopteront sans modification d'autant plus facilement les IFRS que leurs suggestions et préoccupations auront été pris en compte (Hoogervorst/Prada, 2015).

Cependant si, tant l'UE que l'IASB et la Fondation IFRS conviennent d'agir dans l'intérêt public en contribuant notamment à la stabilité financière, les modalités de cette contribution ne sont pas les mêmes dans l'un et l'autre cas. Alors que l'IASB veut concourir à la stabilité financière « seulement » par le biais de la transparence, l'UE poursuit une approche beaucoup plus large.

En 2016, le Parlement demande à la Commission de publier des orientations claires sur la signification de la notion d' « intérêt public » ; celles-ci sont données dans le non-paper du 24 mai 2016 (cf. chapitre 3.2.3.).

Il présente la notion d'intérêt public européen comme un critère flexible devant être apprécié norme par norme. Et si quatre éléments (stabilité financière, développement économique, compétitivité, valeur ajoutée pour l'Union) sont donnés comme faisant partie de l'intérêt public européen, ils ne sont nullement exhaustifs, l'EFRAG, l'ARC ou la Commission restant libres d'apprécier le cas échéant l'intérêt public sur la base d'autres facteurs. Cette interprétation de la notion d'intérêt public européen est clairement celle retenue par la Commission européenne (2018) dans sa consultation publique sur « le bilan de qualité du cadre législatif de l'UE sur les informations à publier par les entreprises ». La Commission européenne (2018) précise en effet qu'en l'absence de définition de l'intérêt public européen, elle a jusqu'à présent « adopté une démarche pragmatique qui permet l'identification au cas par cas des principaux sujets de préoccupations », le propos étant appuyé par un renvoi au non-paper.

Par exemple et comme évoqué dans le chapitre 3.2.3, la Commission européenne n'hésite pas à ajouter, dans sa lettre de mission à l'EFRAG, et au titre du critère de l'intérêt public européen, la prise en compte « le cas échéant, des aspects environnementaux et sociaux en plus des aspects relatifs au reporting financier » (v. lettre 9 juin 2016 pour IFRS 16 et

lettre d'octobre 2017 pour IFRS 17). Nul doute, pourtant, que l'extension de l'analyse aux impacts environnementaux et sociaux dépasse le cadre initial plus strict du règlement de 2002. Récemment, la Commission européenne a montré sa volonté d'aller plus loin encore, dans le cadre de ses objectifs de finance durable.

4.3 Les normes comptables internationales, finance durable et intérêt public européen

Dans le cadre du programme de développement durable adopté par les Nations Unies (2015) le 15 septembre 2015 et à la suite de l'Accord de Paris sur le changement climatique du 12 décembre 2015, l'UE a engagé une réflexion pour le développement d'une économie durable. Elle a, dans ce contexte, missionné en décembre 2016, un groupe d'experts à haut niveau (HLEG) chargés d'émettre des recommandations pour l'élaboration d'une stratégie globale de l'UE en matière de finance durable dans le cadre de l'Union des marchés de capitaux. Le rapport remis par le HLEG le 31 janvier 2018 (HLEG, 2018) relève le caractère « unique au monde » de la gouvernance des IFRS, l'UE s'étant engagée à appliquer des normes sans pouvoir en modifier le contenu. S'il mentionne l'existence d'« un désaccord considérable entre les parties intéressées sur le traitement comptable approprié pour les investissements à long terme » - la question étant de savoir si les actifs à long terme figurant au bilan des investisseurs devraient être évalués ou non à la juste valeur - le rapport juge possible un autre traitement comptable, conçu pour des portefeuilles d'investissement à long terme. Dès lors et surtout, il propose de modifier le règlement de 2002, l'une des modifications portant directement sur le critère d'intérêt public européen (art. 3 n° 2). Le critère actuel selon lequel les normes comptables internationales ne peuvent être adoptées que si, entre autres, « elles répondent à l'intérêt public européen », serait précisé ainsi : les normes comptables internationales ne devraient être adoptées que si elles sont « favorables à l'intérêt public européen, y compris ses objectifs de durabilité et d'investissement à long terme ».

Autrement dit, après que le rapport Maystadt (2013) ait ajouté, comme composants de l'intérêt public européen, les deux critères portant respectivement sur la protection de la stabilité financière et l'absence d'entrave au développement économique de l'Union, le rapport HLEG (2018) ajoute à son tour les objectifs de durabilité et d'investissement à long terme. On remarque ainsi que le critère de l'intérêt public européen apparaît aujourd'hui comme l'outil permettant un changement de politique dans la normalisation comptable internationale. Il est modifié, complété au fur et à mesure de l'expression des nouvelles politiques économiques souhaitées.

En France, le rapport Notat/Sénard (2018) considère que le rapport HLEG (2018) « ouvre des perspectives fructueuses ». Il retient que « les normes comptables actuelles ne prennent pas en considération les enjeux sociaux et environnementaux ». L'observation mérite ici d'être nuancée dès lors que la Commission invite désormais l'EFRAG à prendre en compte « le cas échéant, des aspect environnementaux et sociaux en plus des aspects relatifs au reporting financier » (cf. chapitre 3.2.3.). Par la suite, le rapport Notat/Sénard (2018) propose d'« engager une étude concertée sur les conditions auxquelles les normes

comptables doivent répondre pour servir l'intérêt général et la considération des enjeux sociaux et environnementaux ». Il renvoie notamment au modèle CARE-TDL (Comptabilité adaptée au renouvellement de l'environnement et triple dépréciation line) de Rambaud et Richard (2015). Abel/Blanc (2017, p.43) avaient déjà, de leur côté, recommandé l'expérimentation de la méthode CARE dont ils précisent l'objectif en ces termes : « amener les entreprises à passer chaque année en charge au compte de résultat, trois amortissements au lieu d'un. La logique est de préserver le capital environnemental et humain au même titre que le capital financier ».

Le rapport HLEG (2018) a par ailleurs servi de document de base à la Commission européenne pour établir un « plan d'action pour financer la croissance durable » (Commission européenne, 2018a).

Présenté le 8 mars 2018, ce plan d'action intègre des interrogations et propositions relatives à la réglementation comptable internationale dès lors qu'elle est perçue comme pouvant gêner la prise de décision en faveur d'investissements durables ; la norme sur les instruments financiers (IFRS 9) pourrait, par exemple, avoir une incidence sur les investissements à long terme. Aussi la Commission européenne (2018a) souligne l'importance de veiller à ce que les normes comptables « n'aient pas pour effet direct ou indirect de décourager les investissements durables et à long terme ». Les interrogations portent sur le pouvoir de la Commission lors de l'adoption des normes comptables qui pourraient être modifiés lorsque cela serait nécessaire pour favoriser les investissements à long terme.

Surtout, la réflexion ainsi ouverte sur le rôle de la réglementation comptable dans le développement d'une finance durable est l'occasion, pour la Commission, d'intégrer l'objectif de finance durable dans le critère de l'intérêt public européen, véritable standard dont elle confirme ici la flexibilité. La Commission entend en effet demander à l'EFRAG d'évaluer l'incidence des IFRS nouvelles ou révisées sur les investissements durables « dans le cadre de l'analyse, par l'EFRAG, du critère d'intérêt public européen » (Commission européenne, 2018a, p. 12, note 35 et p. 20 (annexe III, plan d'action)).

Dans la continuité de cette réflexion, la Commission a engagé une évaluation des aspects pertinents du règlement n° 1606/2002 à l'occasion de sa consultation publique « Fitness check » (Commission européenne, 2018). Elle porte sur « le Bilan de qualité du cadre législatif de l'Union européenne sur les informations à publier par les entreprises » et réserve six questions (19 à 24) sur la normalisation comptable internationale et les modifications qui seraient opportuns d'y apporter, en modifiant si besoin le règlement de 2002. L'une des questions, reprenant les préoccupations exprimées dans le Plan d'action pour une croissance durable, porte sur la manière dont l'UE pourrait s'assurer que les IFRS ne constituent pas un obstacle à la durabilité et à l'investissement à long terme. Une possibilité serait de prendre appui sur le critère ouvert de l'intérêt public européen, véritable notion standard qui serait ici élargie à ces nouveaux objectifs. L'adaptation pourrait être souple, l'EFRAG étant alors chargé, par la lettre de mission de la Commission européenne, d'apprécier le respect des nouveaux objectifs par le biais du respect du critère d'intérêt

public européen ; mais l'adaptation pourrait être plus forte et prendre la forme d'une modification du règlement de 2002. Les objectifs de croissance durable seraient alors expressément mentionnés au titre du critère de l'intérêt public européen ou, autre possibilité, plus forte encore, l'UE pourrait intégrer dans le règlement n° 1606/2002, la possibilité de modifier les normes lorsqu'elles ne favorisent pas l'intérêt public européen, l'exemple étant pris, par la Commission européenne, de normes qui viendraient contrecarrer des objectifs d'investissement à long terme (Commission européenne, 2018a, action n° 9, §6).

Michel Prada, président de la Fondation IFRS (jusqu'au 31 décembre 2018), et Hans Hoogervorst, président de l'IASB, ont réagi par communiqué de presse au « Fitness check » de la Commission européenne (2018) en mettant en garde contre l'introduction d'un mécanisme permettant une modification du contenu des normes comptables soumises à la procédure d'adoption de la Commission européenne (Prada/Hoogervorst, 2018). Reprenant les réserves émises par le rapport Maystadt (2013), ils soulignent qu'introduire un tel mécanisme pourrait encourager la création de normes régionales plutôt que mondiales et augmenter le coût du capital et du reporting pour les émetteurs européens. Quant à la possibilité d'ajouter deux critères au processus d'adoption des normes comptables par la Commission européenne, ils saluent les efforts ainsi déployés pour atteindre les objectifs d'investissement à long terme et de durabilité mais soulignent que l'impact éventuel des normes comptables « ne doit pas être surestimé car la comptabilité est avant tout un outil permettant de présenter une réalité économique aussi juste que possible » (Prada/Hoogervorst, 2018). Autrement dit, les objectifs de finance durable n'auraient pas vocation à être introduits via les critères d'adoption, dont l'intérêt public européen, dans le processus de validation des normes comptables, celles-ci restant un simple outil présentant une réalité sans prétendre la créer.

Au-delà du rôle ou de l'impact que l'on veut – ou non – reconnaître à la norme comptable sur l'économie, la position de la Commission européenne – d'introduire les objectifs de croissance durable dans les normes comptables internationales via le critère de l'intérêt public européen - risque de heurter directement la mission dévolue à l'IASB. Celle-ci doit s'apprécier à la lumière de la mission confiée à la Fondation IFRS par ses mandants en 2001 ; or, elle est clairement centrée sur l'information de nature financière, dont il convient d'assurer la comparabilité et la qualité au niveau international, cela afin de permettre aux autres acteurs financiers de prendre des décisions économiques éclairées (Danjou/Cordano, 2017). Les Trustees de la Fondation ont, dans le même sens, posé clairement que le champ de leur intervention devait rester centré sur l'information financière (Danjou/Cordano, 2017). Et comme le relevait déjà Trébuçq (2014), les liens des IFRS avec une « comptabilité responsable » reste très largement ignoré par l'IASB ». Toutefois, il concluait que de nouvelles approches, s'appuyant notamment sur la théorie comptable, devraient permettre une refondation des systèmes d'information. De fait, à la suite des nombreux travaux sur la comptabilité environnementale, visant à intégrer, dans le raisonnement et les principes comptables, les données plus larges des relations de l'entreprise avec son environnement, et compte tenu des nombreux référentiels et cadres

normatifs proposés comme le Global Reporting Initiative (Muller-Lagarde, 2015a), la Commission pourrait pousser l'IASB à prendre en compte ces changements.

En conclusion, les objectifs de finance durable, tant les enjeux pour l'humanité sont considérables, nous paraissent devoir être salués et soutenus. Leur prise en compte par la norme comptable mérite quelques précisions si l'on veut que la norme, ainsi adaptée, soit efficace. S'agissant de l'objectif d'investissement à long terme, il s'agit d'un objectif économique qui doit en effet être intégré dans les objectifs comptables. Il est intéressant de ce point de vue de noter que, pour la Fondation IFRS (2017), les normes comptables contribuent (déjà) « à l'investissement à long terme en exigeant des rapports financiers transparents ».

S'agissant de la durabilité, la notion renvoie ici à l'objectif de finance durable qui est un « nouveau paradigme » (Fatemi/Fooladi, 2013) visant à intégrer dans les décisions financières les critères environnementaux, sociaux et de gouvernances (Krüger, 2016) ; la finance durable vise des objectifs aussi divers que l'efficacité énergétique, les relations salariales ou la composition du conseil d'administration (Krüger, 2016). Dans ces conditions, soumettre la norme comptable aux objectifs de finance durable nécessite auparavant de délimiter et préciser les objectifs que la norme comptable a vocation, dans sa dimension technique et économique, à poursuivre (Pigé, 2017). C'est ici adopter une vision unifonctionnelle de la norme comptable par opposition à une vision multifonctionnelle.

Etant donné que l'intérêt public européen n'est nulle part défini et que cette notion peut être interprétée très librement par les institutions européennes - les aspects environnementaux et sociaux font aujourd'hui déjà partie de l'intérêt public européen – nous ne voyons pas l'utilité, et encore moins la nécessité, d'intégrer le développement durable directement dans le règlement. Au contraire, il est préférable à notre avis de laisser le critère vague comme il est afin de ne pas autolimiter la marge de manœuvre de son interprétation politique. La non-modification du règlement rendrait aussi plus aisé un éventuel ajustement futur de l'intérêt public en fonction de nouvelles injonctions politiques puisqu'une simple réinterprétation suffirait.

Toutefois, la question de savoir si un élargissement – déjà en cours - de la notion d'intérêt public était souhaitable, a été diversement appréciée au sein de notre groupe de travail. Cet élargissement est sans doute souhaitable d'un point de vue politique mais, selon l'avis de certains, cela s'opère au détriment de l'efficacité et de la pertinence de l'information financière. A l'origine, les normes comptables (internationales) sont élaborées pour donner une image fidèle de la situation de l'entreprise. Vouloir atteindre d'autres et de multiples objectifs (stabilité financière, développement durable) avec le même instrument (les états financiers) nuit certainement à la qualité des informations (Ballwieser/Kuhner, 1994). Par exemple dans certains pays, l'impact négatif de l'application de règles fiscales dans les comptes (individuels) sur la pertinence des informations financières est bien connu (Kuhner, 1997). Il en est de même si on demande à l'information financière de remplir (encore) d'autres fonctions. Nous rappelons alors la règle de Tinbergen (1952 ; prix Nobel) : Un

instrument de politique économique peut servir (efficacement) seulement un objectif (cf. aussi Dankert et al., 2018).

5. Conclusion : Qu'est-ce que l'intérêt public européen

Nous avons démontré que la notion d'intérêt public européen a beaucoup gagné en importance dans la réglementation comptable européenne, aussi bien au niveau pratique (critère vérifié spécifiquement par l'EFRAG) qu'au niveau politique (stratégie européenne de finance durable) ; d'où un questionnement accru de connaître la définition ou le contenu de cette notion.

Dans un premier temps nous avons essayé de déterminer l'intérêt public au niveau européen et ensuite au niveau de six pays de l'UE. On peut constater premièrement qu'il y a une diversité de terminologie dans les textes européens (toutefois sans conséquence réelle sur l'interprétation de la notion utilisée), aussi bien dans une même langue officielle qu'entre les langues. On trouve cette diversité aussi entre pays. Deuxièmement, il n'y a pas de définition européenne et les interprétations nationales peuvent diverger et ne sont pas forcément basées sur les mêmes approches ou critères. Par conséquent, cette approche européenne et par pays ne nous a pas permis de définir l'intérêt public européen ou d'en délimiter les contours.

Ensuite, nous avons remarqué que depuis la mise en place de la nouvelle gouvernance de l'EFRAG en octobre 2014, conformément aux recommandations du rapport Maystadt, les travaux de l'EFRAG analysent spécifiquement le critère d'intérêt public européen. Alors qu'avant 2014 une laconique phrase du type « l'EFRAG ne voit aucune raison que la norme ne contribue pas à l'intérêt public européen » traitait ce critère, on observe aujourd'hui une attention particulière donnée à ce critère. L'analyse de l'EFRAG en la matière s'appuie depuis 2016 sur un document non-officiel de la Commission Européenne (2016) qui ne définit pas l'intérêt public européen mais qui liste des éléments à considérer à son égard (stabilité financière, développement économique etc.).

Plus récemment l'UE souhaite intégrer dans ce critère - voire directement dans le règlement n° 1606/2002 - des objectifs plus politiques de développement durable dépassant ainsi les fonctions traditionnellement attribués à l'information financière. Nous analysons dans le chapitre 4 la politisation de la réglementation comptable en général et l'évolution vers la finance (ou comptabilité) durable en particulier.

Il résulte de notre étude :

- 1 qu'il n'existe pas de définition européenne ou générale (universelle) de l'intérêt public. Tous les membres du groupe de recherche ont conclu, pour leur pays, à l'absence d'une définition (y compris dans le domaine comptable) ; il en est de même dans l'UE ;
- 2 que la notion renferme des « intérêts » à protéger/défendre ;
- 3 que la notion permet de « légitimer » une action et/ou des normes ;

- 4 que la notion est (donc) un outil au service d'une politique ;
- 5 qu'il n'est pas nécessaire - voire contreproductif au niveau politique - de définir l'intérêt public (précisément) ;
- 6 que la question de savoir si un élargissement de la notion d'« intérêt public » avec l'intégration de la stabilité financière et du développement durable est souhaitable appelle une réponse nuancée : si elle se justifie au niveau politique pour pouvoir utiliser les normes comptables comme outil de politique publique, elle n'apparaît pas opportune d'un point de vue économique, et plus précisément au regard de l'objectif principal de l'information financière (image fidèle) et de son efficacité.

REFERENCES

- Abel, J.-D./Blanc, M. (2017) : Vers une bioéconomie durable, rapport 08 du Conseil économique et social, mars.
- AFEP/MEDEF (2013) : Renforcer le processus d'adoption des normes comptables internationales : un enjeu stratégique pour l'union européenne, juillet.
- Alì, M. (1970): Studi sui procedimenti amministrativi e partecipazione popolare, Milan.
- Allegretti, U. (1965) : L'imparzialità amministrativa, Padua.
- Appeal Tribunal (2015) : Report of the Appeal Tribunal in the matter of (1) Deloitte & Touche (2) Maghsoud Einollahi (Appellants/Respondents) and The Executive Counsel to the Financial Reporting Council (Respondent/Complainant), 28.1.2015.
- Assemblée Nationale (2001) : Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne du 7 juin.
- Assmann/Schneider/Hönsche (2012) : Wertpapierhandelsgesetz (WpHG), 6. ed., Köln.
- Baert, D./Yanno, G. (2009) : Rapport d'information par la Commission des Finances, de l'Économie Générale et du Plan N.1508, présenté à l'Assemblée Nationale le 10 mars.
- Ballwieser, W./Kuhner, C. (1994) : Rechnungslegungsvorschriften und wirtschaftliche Stabilität, Gesellschaft für bankwissenschaftliche Forschung e.V., Köln.
- Barth, M. E./Landsman, W. R. (2010) : How did Financial Reporting Contribute to the Financial Crisis, *European Accounting Review*, vol. 19, no. 3, pp. 399-423.
- Bazoli, G. (1964) : La collaborazione nell'attività amministrativa, Padua.
- Bengtsson, E. (2011) : Repoliticalization of accounting standard setting – The IASB, the EU and the global financial crisis, *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 22, pp. 567-580.
- Benvenuti, F. (1952): *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, pp. 122 ff.
- Bischof, J./Daske, H. (2015) : IFRS Endorsement Criteria in Relation to IFRS 9, IP/A/ECON/2015-14, PE 563.460, October.
- Bischof, J./Daske, H. (2016) : Interpreting the European Union's IFRS Endorsement Criteria: The Case of IFRS 9, *Accounting in Europe*, Vol. 13, No. 2, pp. 129-168.
- Boutayeb, C. (2003) : Une recherche sur la place et les fonctions de l'intérêt général en droit communautaire, *RTDE*, p. 587.
- Burlaud, A. (2017): Comment introduire l'intérêt général dans la normalisation comptable, *Actuel, Expert-comptable*, 4 septembre 2009.

- Camfferman, K./Zeff, S. (2007) : *Global Capital Markets: A History of the International Accounting Standards Committee, 1973-2000*, Oxford University Press, Oxford.
- Camfferman, K./Zeff, S. (2015) : *Aiming for Global Accounting Standards – The International Accounting Standards Board, 2001-2011*, Oxford University Press, Oxford.
- Caranta, R. (2005): *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milan.
- Casetta, E. (1957) : *Attività e atto amministrativo*, Riv. trim. dir. pubbl., pp. 297 ff.
- Chambost, I./Laporte, J.-P. (2005) : *Petite histoire de l'IASB, ou comment un organisme privé conquiert une légitimité publique*, Les Cahiers de Syndex, n°7, p. 16-21.
- Chiapello, E./Medjad, K. (2009) : *An unprecedented privatization of mandatory standard-setting: The case of European accounting policy*, *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 20, pp. 448-468.
- CJUE (1983) : *Case C-292/82 Merck v Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, ECR 1983-3781.
- CJUE (1996) : *Case C-84/94 Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord v Conseil de l'UE*, ECR 1996 I-05755.
- Cochran, C. E. (1974) : *Political science and "the public interest"*, *The Journal of Politics*, Vol. 36, No. 2, pp. 327-355.
- Cognetti, S. (2000) : *Quantità e qualità della partecipazione: tutela procedimentale e legittimazione processuale*, Milan.
- Colasse, B. (2004) : *De la résistible ascension de l'IASC/IASB*, *Gérer et comprendre*, Mars, n°75, p. 34-35.
- Colombo, G. E./Portale, G. B. (1994) : *Trattato delle società per azioni*, UTET.
- Commission européenne (1990) : *The Future of Harmonization of Accounting Standards within the European Communities*, Brussels, conference 17 and 18 January.
- Commission européenne (1995) : *Accounting Harmonization: A new Strategy vis-a-vis International Harmonization*, COM 95 (508).
- Commission européenne (1999) : *Implementing the Framework for Financial Markets : Action Plan* », Brussels, 11 mai, COM (1999) 232 Final.
- Commission européenne (2000) : *EU Financial Reporting Strategy: the way Forward*, Brussels, 13 juin, COM (2000) 359 Final.
- Commission européenne (2004) : *Commission regulation (EC) No 2086/2004 of 19 November 2004 amending Regulation (EC) No 1725/2003 on the adoption of certain international accounting standards in accordance with Regulation (EC) No 1606/2002 of the European Parliament and of the Council as regards the insertion of IAS 39*, OJEU L 363 of 9 December.

Commission européenne (2004a) : IAS 39 Financial Instruments: Recognition and Measurement - Frequently Asked Questions (FAQ), MEMO/04/265, Brussels, 19 November.

Commission européenne (2005) : Commission regulation (EC) No 1864/2005 of 15 November 2005 amending Regulation (EC) No 1725/2003 adopting certain international accounting standards in accordance with Regulation (EC) No 1606/2002 of the European Parliament and of the Council, as regards International Financial Reporting Standard No 1 and International Accounting Standards Nos. 32 and 39, OJEU L 299 of 16 November.

Commission européenne (2006) : Working Arrangement between European Commission and EFRAG, Brussels, 26 mars.

Commission européenne (2006a) : Commission decision of 14 July 2006 setting up a Standards Advice Review Group to advise the Commission on the objectivity and neutrality of the European Financial Reporting Advisory Group's (EFRAG's) opinions (2006/505/EC), OJEU L 199 of 21 July.

Commission européenne (2007) : Commission decision of 20 December 2006 on appointment of members of the Standards Advice Review Group created by the Commission Decision 2006/505/EC of 14 July 2006 setting up a Standards Advice Review Group to advise the Commission on the objectivity and neutrality of the European Financial Reporting Advisory Group's (EFRAG's) opinions (2007/73/EC), OJEU L 32 of 6 February.

Commission européenne (2015) : Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation du Règlement (CE) n° 1606/2002 sur l'application des normes comptables internationales.

Commission européenne (2015a) : Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union (DG FISMA): Non -paper – Meeting of the Accounting Regulatory Committee (ARC), agenda item V (True and Fair Principle), Brussels, 17 September.

Commission européenne (2016) : Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union (DG FISMA): Non -paper – Meeting of the Accounting Regulatory Committee (ARC), agenda item V (European Public Good), Brussels, 24 May.

Commission européenne (2016a): Working arrangement between the European Commission and EFRAG, Ref. Ares(2016)2613193, Brussels, 6 June.

Commission européenne (2018) : Consultation Document: Fitness Check on the EU Framework for Public Reporting by Companies, Brussels.

Commission européenne (2018a) : Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Action Plan: Financing Sustainable Growth, 8 March, Com (2018) 97.

- Conseil d'Etat (1999) : L'intérêt général, Rapport public, Paris, La documentation française, coll. « Etudes & Documents », n°50.
- Crawford, L. et al. (2014) : Control over accounting standards within the European Union: The political controversy surrounding the adoption of IFRS 8, *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 25, pp. 304-318.
- Danjou, P./Cordano, E. (2017) : Normalisation internationale des informations non financières: le cas de la responsabilité sociétale des entreprises, *Les Cahiers du chiffre et du droit*, n° 4, supp. à la Revue Lamy Droit des affaires, Décembre, p. 12-13.
- Dankert, J. et al. (2018) : A Green Supporting Factor – The Right Policy?, *SUERF Policy Note* no. 43, October.
- De La Rosa, S. (2013) : L'Union européenne en quête d'une meilleure législation. A propos du programme « mieux légiférer, in: Peraldi-Leneuf, F./De La Rosa, S. (dir.): L'Union européenne et l'idéal de la meilleur législation, Paris, Pedone, 2013, coll. « Cahiers européens-IREDIÉS », n°5, p. 49-66.
- Deegan, C. (2014) : *Financial Accounting Theory*, 4th ed., New York.
- Delvaille, P. (2001) : L'harmonisation comptable européenne en droit et en pratique, Thèse, Université Paris Dauphine.
- Deutscher Bundestag (1968): Entwurf eines Gesetzes über die Rechnungslegung von Großunternehmen und Konzernen, Bundestags-Drucksache V/3197, 5 August.
- Dewing, I./Russell, P. O. (2008) : Financial integration in the EU: the first phase of EU endorsement of International Accounting Standards, *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, no. 2, pp. 243-264.
- Dufour, O. (1999) : Entretien avec M-A Frison-Roche: L'élaboration d'un système comptable globalement unifié aboutira à la création d'un standard juridique mondial, *Les Petites Affiches*, 10 December, pp. 4-6.
- EFRAG (2014) : Staff paper "Approach to endorsement", paper for the EFRAG Board meeting of 21 November 2014, Paper 09.01.
- EFRAG (2015) : *Moving Forward, Annual Review*, Brussels.
- EFRAG (2017) : EFRAG's letter to the European Commission regarding endorsement of IFRS 16 Leases, 27 March.
- Fatemi, A. M./Fooladi, I. J. (2013): Sustainable finance: A new paradigm, *Global Finance Journal*, vol. 24, no. 2, pp. 101-113.
- Fédération des experts-comptables européens (1992): 1992 FEE analysis of European accounting and disclosure practices, London.

- Florès, F. (2014): La normalisation comptable internationale: quel rôle pour l'Europe ? in : Muller-Lagarde, Y. (dir.): Normalisation comptable Actualités et Enjeux, Académie des sciences techniques comptables et financières, Université Paris Nanterre, pp. 64-68.
- Flower, J. (1997): The future shape of harmonization: the EU versus the IASC versus the SEC, *The European Accounting Review*, vol. 6, no 2, p. 286-287.
- Fondation IFRS (2017): IFRS Standards and long-term investments. <https://www.ifrs.org/-/media/feature/around-the-world/policy/ifrs-standards-and-long-term-investments.pdf>
- Frantz, C./Schubert, K. (2010): Einführung in die Politikwissenschaft, 2. ed., Berlin.
- Fuchs, A. /Schlette-Bouchon, M. (ed.) (2016): Wertpapierhandelsgesetz (WpHG), 2. ed., München.
- Fülöp, M. T. (2013): To serve the Public Interest, the main characteristic of Accounting Profession, *Journal of Accounting and Management*; vol. 3, no. 3, pp. 27-37.
- Ghetti, G. (1973): Considerazioni sugli aspetti giuridici della partecipazione democratica nello Stato regionale, Turin.
- Godfrey, J. et al. (2010): *Accounting Theory*, 7th ed., Hoboken.
- Guarino, G. (1949): Potere giuridico e diritto soggettivo, *Rass. dir. pubbl.*, pp. 243 ff.
- Hamoniaux, T. (2001): L'intérêt général et le juge communautaire, LGDJ, coll. « Système ».
- Hennrichs, J. (2006): Kündbare Gesellschaftereinlagen nach IAS 32 – Ein Beispiel zur Auslegung und Rechtskontrolle von in Gemeinschaftsrecht übernommenen IFRS, *WPg*, pp. 1253 – 1262.
- Hennrichs, J./Schubert, D. (2007): EG-Rechtswidrigkeit übermäßiger Angabepflichten nach IFRS, *ZIP-Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, pp. 563 – 569.
- Herault, P. (2009): Penser l'intérêt européen, Du compromis entre intérêts nationaux à l'intérêt général européen, *Mémoire IEP Paris*.
- HLEG (2018): High-Level Expert Group on Sustainable Finance, Financing a sustainable European economy, final report.
- Hoogervorst, H./Prada, M. (2015): Working in the Public Interest: The IFRS Foundation and the IASB.
- Hopwood, A. (1994): Some reflections on 'The harmonization of accounting within the EU', *The European Accounting Review*, vol. 3, no. 2, pp. 241-253.
- Hulle, K. van (2003): Von den Bilanzrichtlinien zu International Accounting Standards, *WPg*, pp. 968 – 981.

Hulle, K. van (2004): From Accounting Directives to International Accounting Standards, in: Leuz, C./Pfaff, D./Hopwood, A. (ed.): *The Economics and Politics of Accounting – International Perspectives on Research Trends, Policy, and Practice*, Oxford, pp. 349-375.

ICAEW (2012): *Acting in the Public Interest: A Framework For Analysis*.

Iorgovan, A. (2005): *Tratat de drept administrativ, Vol.1*, AllBeck, Bucuresti.

Kauff-Gazin, F. (2001): *La notion d'intérêt général*, thèse Université Robert-Schumann de Strasbourg.

Kavame Eroglu, Z. G. (2017): The political economy of international standard setting in financial reporting: how the United States let the adoption of IFRS across the world, *Northwestern Journal of International Law and Business*, vol. 37, no. 3, pp. 459-516.

Klee, L./Chambost, I. (2009): *La régulation comptable européenne: de l'articulation, de l'expertise et du politique*, Conference Association Française de Comptabilité : La place de la dimension européenne dans la Comptabilité Contrôle Audit, May, Strasbourg.

Kothari, S. P./Lester, R. (2012): The Role of Accounting in the Financial Crisis: Lessons for the Future, *Accounting Horizons*, vol. 26, no. 2, pp. 335-351.

Krüger, P. (2016): En quoi consiste la finance durable, *La vie économique (plateforme de politique économique)*, vol. 89, no 1-2, pp. 66-68.

Kuhner, C. (1997): Maintaining economic stability as a motive for statutory accounting requirements, *European Accounting Review*, vol. 6, no. 4, pp. 733-754.

Lenaerts, K./Gutiérrez-Fons, J. A. (2013): *To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice*, European University Institute, Working Paper, AEL 2013/9, Academy of European Law Distinguished Lectures of the Academy.

Leuz, C. (2010): Different Approaches to Corporate Reporting Regulation: How Jurisdictions Differ and Why, *Accounting and Business Research*, vol. 40, issue 3, pp. 229-256.

Locke, J. (1689/2017): *Two Treatises of Government*, edition Everyman Paperbacks.

Macchioni, R. (2008): *Informazione di bilancio e principi contabili internazionali, AA. VV., Il bilancio secondo i principi contabili internazionali IAS/IFRS*, Giappichelli, Turin.

Malo, J.-L. (2014): Normalisation comptable: le reveil des parlementaires européens, in: Burlaud, A. (ed.): *Comptabilité, Finance et Politique: De la pratique à la théorie: l'art de la conceptualisation*, Mélanges en l'honneur du professeur Christian Hoarau, ECS, pp. 111-120.

Marteau, D./Morand, P. (2010): Normes comptables et crise financière – Proposition pour une réforme du système de régulation comptable, *La Documentation française*.

Maystadt, P. (2013): *Should IFRS standards be more European?*, October.

Maystadt, P. (2013a): Communiqué de presse de la Commission européenne du 12 novembre.

Maystadt, P. (2017): Why and how EFRAG was reformed, *Accounting, Economics and Law: A Convivium*, vol. 7, issue 2, pp.31-34.

Muller-Lagarde, Y. (2015): La normalisation comptable internationale: de l'État de droit au droit sans l'État, *Cités*, n°64, p. 65-76.

Muller-Lagarde, Y. (2015a): La RSE et l'outil comptable, in: Martin-Chenut, K./De Quenaudon, R. (dir.): *La RSE saisie par le droit, Perspectives interne et internationale*, A. Pedone, 2015, pp. 321-330.

Nations unies (2015): Résolution 71/1 Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Notat, N./Sénart, J.-D. (2018): L'entreprise, objet d'intérêt collectif, rapport aux Ministres de la Transition écologique et solidaire, de la Justice, de l'Economie et des Finances , du Travail, 9 mars.

Ottaviano, V. (1957): *Merito (diritto amministrativo)*, Nss. Dig. it., Turin, vol. X, pp. 575 ff.

Paolantonio, N. (1996): *Interesse pubblico specifico ed apprezzamenti amministrativi*, Dir. amm., pp. 413 ff.

Parlement européen (2016): Rapport sur l'évaluation des normes comptables internationales et les activités de l'International Financial Reporting Standards Foundation (Fondation IFRS), du groupe consultatif pour l'information financière en Europe (EFRAG) et du Conseil de supervision de l'intérêt public (PIOB), (2016/0000(INI)), A8-0172/2016, 3 mai.

Parlement européen et Conseil (2002): Règlement (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil du 19 juillet 2002 sur l'application des normes comptables of internationales, OJEU L243 du 11 septembre 2002.

Pébereau, M./Gil, G. (2014): L'enjeu comptable et l'Europe, *Commentaire*, no. 4, pp. 837-844.

Peraldi-Leneuf, F. (2013): L'externalisation de la production du droit de l'Union européenne. L'exemple de la corégulation (policy cooperation), in: Peraldi-Leneuf, F./De La Rosa, S. (dir.): *L'Union européenne et l'idéal de la meilleur législation*, Paris, Pedone, 2013, coll. « Cahiers européens-IREDIÉS », p. 191-208.

Perier, F. (1995): L'organisation internationale des Commissions de valeurs (OICV) et le rôle des régulateurs boursiers dans l'internationalisation des marchés, *Revue d'économie financière*, n°33, pp. 123-133.

Pigé, B. (2017): *Les normes comptables: cadre conceptuel et gouvernance*, EMS, Caen.

- Pinnuck, M. (2012): A Review of the Role of Financial Reporting in the Global Financial Crisis, *Australian Accounting Review*, no. 60, vol. 22, issue 1, pp. 1-14.
- Pöschke, M. (2009): Eigenkapital mittelständischer Gesellschaften nach IAS/IFRS, Frankfurt/M.
- Posner, R. A. (1974): Theories of Economic Regulation, *The Bell Journal of Economics and Management Sciences*, vol. 5, no. 2 (autumn), pp. 335-358.
- Prada, M./Hoogervorst, H. (2018): IASB and IFRS Foundation chairmen urge constituents to respond to European Commission consultation, 27 mars, <https://www.ifrs.org/news-and-events/2018/03/iasb-and-ifrs-foundation-chairmen-urge-constituents-to-respond-to-ec-consultation>.
- Pubusa, A. (1984): *Procedimento amministrativo e partecipazione*, Milan.
- Rambaud, A./Richard, J. (2015): The “Triple Depreciation Line” instead of the “Triple Bottom Line”: Towards a genuine integrated reporting, *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 33, pp. 92–116.
- Ramirez, C. (2003): Du commissariat aux comptes à l’audit. Les BIG 4 et les professions comptables depuis 1970, *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°1-2, p. 62-79.
- Rebuffa, G. (1981): *La formazione del diritto amministrativo in Italia*, Bologna.
- Rousseau, J.-J. (1762): *Du contrat social*, éditions Flammarion 2011.
- Schön, W. (2004): Kompetenzen der Gerichte zur Auslegung von IAS/IFRS, *Betriebs-Berater*, pp. 763 – 768.
- Scognamiglio, G. (2007): La ricezione dei principi contabili internazionali IAS/IFRS ed il sistema delle fonti del diritto commerciale, AA. VV., IAS/IFRS. La modernizzazione del diritto contabile in Italia, Milan.
- Scott, W. R. (2012): *Accounting Theory*, 6th ed., Upper Saddle River.
- Tinbergen, J. (1959): *On the theory of economic policy*, North-Holland Publishing, Amsterdam.
- Tirole, J. (2016): *Economie du bien commun*, Paris.
- Tofan, D. A. (2014): *Drept administrativ*, vol. 1, C.H. Beck, Bucuresti.
- Tomescu, M. (2014): *Interesul public*, ProUniversitaria, Bucuresti.
- Trébuçq, S. (2014): IFRS et développement durable, in : Muller-Lagarde, Y. (dir.): *Normalisation comptable Actualités et Enjeux*, Académie des sciences techniques comptables et financières, Université Paris Nanterre, pp. 118-133.

Tribunal (2013): Report of the Tribunal in the matter of The Executive Counsel to the Financial Reporting Council (Complainant) and 1. Deloitte & Touche 2. Mr. Maghsoud Einollahi, 2.9.2013.

Van Mourik, C. (2015): The IASB's concept of the public interest in IFRS, EUFIN Workshop, Paris.

Van Mourik, C./Walton, P. (2018): The European IFRS Endorsement Process – in Search of a Single Voice, *Accounting in Europe*, vol. 15, no. 1, pp. 1-32.

Venturini, A. (2000): Danno c.d. "morale" patito dal soggetto pubblico: natura e giurisdizione della Corte dei conti, *Dir. proc. amm.*, pp. 907 ff.

Virga, G. (1998): *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milan.

Zedler, F. (2015): *Mehrsprachigkeit und Methode - Der Umgang mit dem sprachlichen Egalitätsprinzip im Unionsrecht*, NOMOS, Heidelberg.

Annexe : Le groupe de recherche « intérêt public européen »

BELGIUM

Stempnierwsky, Yvan Lecturer, Catholic University of Louvain (UCL),
law and accounting,

FRANCE

Burlaud, Alain CNAM Paris, accounting

Hoarau, Christian CNAM Paris, accounting

Kott, Sébastien University Poitiers, law

Ledouble, Dominique Lawyer and accounting, Paris

Muller-Lagarde, Yvonne University Paris Nanterre, law

Zevounou, Lionel University Paris Nanterre, law

GERMANY

Hossfeld, Christopher ESCP Europe, Paris, accounting

Pöschke, Moritz University of Cologne, law

ITALY

Ferrari, Giuseppe Bocconi University, Milan, law

Saccon, Chiara Ca' Foscari University, Venice, accounting

ROMANIA

Farcane, Nicoleta University Timisoara, accounting

Gutan, Manuel University of Sibiu, law

SPAIN

Guayo Castiella, Inigo del Universidad de Almeria, law

Manini, Raffaele Universitat Pompeu Fabra, accounting

UK

Alexander, David University of Birmingham, accounting

USA

Baker, Richard Adelphi University, New York, accounting