



L'évolution des politiques et de l'infrastructure

Introduction

Le système financier et ses diverses composantes (institutions, marchés et systèmes de compensation et de règlement) s'appuient sur une infrastructure constituée d'un ensemble de mécanismes, dont les politiques gouvernementales, qui influent sur la structure du système financier et en facilitent le fonctionnement. L'expérience montre qu'une infrastructure solide et bien ramifiée compte pour beaucoup dans la robustesse d'un système financier. La présente section de la Revue consiste en un survol des travaux réalisés sur le sujet, y compris ceux qui portent sur les aspects pertinents de l'évolution des politiques en la matière.

La confiance des investisseurs dans les normes de vérification et de divulgation de l'information financière est essentielle au bon fonctionnement du système financier.

Les révélations faites en 2001 et les années suivantes au sujet des pratiques de comptabilité douteuses de certaines entreprises ont ébranlé la confiance des investisseurs à l'égard des états financiers, de la gouvernance et des normes de vérification des entreprises. Des efforts ont depuis été déployés à l'échelle mondiale pour améliorer la situation. Un groupe de travail de la Fédération internationale des comptables présidé par un ancien gouverneur de la Banque du Canada, M. John Crow, a notamment publié un rapport sur ce problème. Dans un article intitulé *Le rétablissement de la confiance du public dans les rapports financiers : une perspective internationale — Rapport sur un rapport*, M. Crow passe en revue les défis auxquels le groupe a dû faire face et explique comment ces derniers ont été abordés. Il livre également ses commentaires sur les difficultés posées par la restauration de la confiance et sur les progrès qui sont accomplis à ce chapitre de par le monde.

Le rétablissement de la confiance du public dans les rapports financiers : une perspective internationale — Rapport sur un rapport

John Crow*

Fin 2002, l'auteur accepta de présider un groupe de travail international parrainé par la Fédération internationale des comptables (IFAC). L'objectif était d'examiner la perte de crédibilité dans la communication et la divulgation d'informations financières par les entreprises, et de formuler des recommandations sur la manière d'améliorer la situation.

Il s'agissait d'un mandat ambitieux, mais, avec l'aide de l'IFAC et de ses 159 organisations membres, nous sommes parvenus à obtenir la participation d'un certain nombre de professionnels expérimentés d'un peu partout dans le monde (Australie, Canada, États-Unis, France, Japon et Royaume-Uni). Non seulement les sept membres du groupe de travail venaient de pays différents, mais leurs parcours professionnels variés devaient constituer un atout. Les secteurs de la finance, du droit, de l'économie, de la vérification, de la comptabilité, de la réglementation, de la politique publique et de la gouvernance d'entreprise, pour ne citer qu'eux, étaient représentés, et ce pluralisme se révéla d'une valeur inestimable.

Qu'apportait, en sa qualité de président du groupe, cet ancien dirigeant de banque centrale? D'une part, il était un « non-spécialiste », ce qui signifie que l'utilisation d'un jargon technique dans le rapport allait être réduite au minimum. D'autre part, bien que parrainé par l'IFAC, le groupe de travail devait produire une évaluation « indépendante ».

Notre travail était censé être de « haut niveau ». Autrement dit, étant donné l'éventail des questions à traiter, nous devions les examiner davantage

du point de vue des principes directeurs — que ce soit sur le plan technique ou national. En outre, le choix d'une approche plus globale était non seulement nécessaire, mais également le plus judicieux. La plupart des documents faisant autorité qui ont été publiés sur ces questions se concentrent très vite sur des aspects spécifiques, de nature spécialisée. D'ailleurs, outre une certaine dimension technique, ces travaux sont d'une portée principalement nationale et adoptent une perspective qui reflète pour l'essentiel les structures réglementaires et les traditions de marché locales spécifiques.

Notre groupe de travail, pour sa part, entendait aller au-delà des caractéristiques locales afin d'examiner des facteurs plus généraux. Dans le même temps, le fait d'avoir retenu une optique globale ne signifiait pas que nous entendions négliger l'influence que peuvent avoir différents styles de réglementation et d'organisation du marché ou diverses approches juridiques sur les résultats dans tel ou tel pays. Il nous fallait évaluer les raisons de ces différences ainsi que leurs conséquences avant de parvenir à des conclusions et à des recommandations d'une portée plus vaste. Cela impliquait également que nous devrions nous concentrer sur les enjeux transfrontaliers dont l'importance allait en grandissant.

Nous avons également pour objectif de rédiger un document qui, tout en faisant autorité, serait aussi accessible que possible pour les non-spécialistes, comme les responsables politiques, les journalistes et les profanes intéressés. C'était une des raisons pour lesquelles il fallait que le texte soit aussi concis et ciblé qu'un comité pouvait le faire. Ces impératifs contribuèrent à maintenir notre groupe focalisé sur ses objectifs, d'autant qu'une seule personne, embauchée pour siéger au comité, tenait la plume.

* M. Crow a été gouverneur de la Banque du Canada de 1987 à 1994. Les opinions exprimées dans cet article sont les siennes, et ne peuvent être attribuées à la Banque du Canada.

Notre rapport, dont le titre anglais est « Rebuilding Public Confidence in Financial Reporting: An International Perspective » a été publié durant l'été 2003. On peut le consulter dans le site Web de l'IFAC à l'adresse <www.ifac.org/credibility>.

Éléments constitutifs du rapport

Une perte de crédibilité?

Quelle hécatombe! Compte tenu du paysage de la fin 2002 et du début 2003 (avec les faillites d'Enron, de WorldCom, de Royal Ahold, de HealthSouth, pour ne citer que les cas les plus connus), le groupe de travail n'eut aucun mal à conclure à une perte de crédibilité des rapports financiers.

La discussion devint plus intéressante lorsque nous nous sommes demandé si cette perte était généralisée géographiquement. Certes, les scandales les plus graves et les plus médiatisés s'étaient produits principalement en sol américain. Mais l'économie des États-Unis était également la plus importante et de loin la plus suivie de par le monde, de sorte que les événements dans ce pays, bien que de nature nationale, avaient tendance à assombrir le climat mondial. Parallèlement, certaines caractéristiques du contexte américain semblaient exercer une pression particulière sur la qualité des communications financières, comme le fait de s'en remettre à des règles détaillées pour les décisions en matière de comptabilité ou de vérification (privilegiant ainsi un plus grand respect de la forme que du fond), et le recours croissant aux options comme forme de rémunération des cadres (qui, dans la mesure où elles laissent miroiter des gains élevés à court terme, augmentent la tentation de manipuler les informations pour engranger les bénéfices d'une hausse rapide du prix des actions).

Néanmoins, nous ne tardâmes pas à reconnaître que les événements dans nos propres pays ne justifiaient ni la complaisance, ni des réactions du type « je vous l'avais bien dit! ». Pour le Canada, par exemple, Guylaine Saucier (l'autre membre canadien du comité) et moi-même avons dressé une liste assez longue de cas problématiques, lesquels, précisons-le, n'avaient aucunement l'ampleur des scandales survenus aux États-Unis. Les exemples de la liste retenus pour le rapport incluent la Banque Commerciale du Canada, Castor Holdings et Roman Corporation, et elle en renferme beaucoup d'autres. Les affaires qui ont récemment fait les manchettes — comme Adecco, notre propre Atlas Cold Storage, Nortel et Parmalat — n'ont pu

que confirmer la nécessité de balayer devant notre porte.

Les coûts

Les entreprises dont les rapports financiers posent problème sont celles qui subissent plus directement les contrecoups d'une perte de crédibilité. Les investisseurs font désormais preuve d'un empressément particulier à vendre leurs titres au premier signe de problème de cet ordre. Nous en sommes arrivés au point où, du moins en Amérique du Nord, les entreprises font des pieds et des mains pour éviter de devoir redresser leurs rapports financiers antérieurs, car toute opération de ce genre, même de portée limitée, est mal perçue par les marchés.

Plus généralement, le prix à payer consiste en une hausse du coût du capital et en une perte globale de productivité et de croissance économique, les investisseurs se retirant des activités de financement aux entreprises. Les niveaux élevés actuels des ratios cours-bénéfice sur de nombreux marchés donnent à penser que les investisseurs conservent une grande confiance dans le système. Néanmoins, personne ne souhaite que les expériences récentes de communications trompeuses gagnent une ampleur telle qu'elles entraînent une fuite généralisée des investisseurs. Cela en soi explique les efforts déployés dans pratiquement tous les pays pour renforcer les règles et les procédures en la matière.

Une vision générale des responsabilités et des participants

Notre approche s'appuyait sur deux postulats. Premièrement, l'information financière publiée par les sociétés est une information publique et sa communication est donc une activité d'intérêt public. Deuxièmement, l'éventail d'acteurs participant au processus est très varié.

Les protagonistes directs n'acceptent pas ces postulats aussi facilement qu'on ne l'aurait espéré. Et apparemment pour deux raisons : la peur de devoir assumer une responsabilité coûteuse si les choses tournent mal; et la crainte, pour les participants, de se retrouver trop souvent dans une position conflictuelle — entre, d'une part, leurs obligations vis-à-vis d'un client ou d'un commettant et, d'autre part, la responsabilité plus vaste qu'ils assument envers les investisseurs.

Le groupe de travail était parfaitement conscient des défis associés à sa vision. Il s'est par exemple interrogé pendant un certain temps sur la manière

de concilier les obligations bien définies d'un administrateur envers une société et les responsabilités que celui-ci pourrait avoir à l'égard du public au sens large. Nous avons toutefois conclu que les problèmes liés au caractère trompeur de l'information financière et aux abus étaient suffisamment sérieux pour que la seule position crédible soit bien entendu que « le devoir de veiller à ce que les rapports publics présentent l'information avec justesse supplante toutes les autres obligations des personnes et des entreprises concernées » [traduction].

Pour les personnes et les entreprises en question, nous considérons la communication de l'information comme un processus continu où les opérations s'enchaînent comme suit : le processus est enclenché par les dirigeants, sous la supervision générale du conseil d'administration, et fait intervenir d'abord les vérificateurs, pour la formulation d'une opinion indépendante, puis les médias, qui diffusent l'information auprès des analystes et des agences de notation, qui à leur tour l'évaluent. Ce processus est encadré par les organismes de normalisation qui fixent les règles, les autorités réglementaires qui les appliquent, et ceux qui, comme les banques d'investissement et les juristes, produisent en permanence des conseils aux autres participants. Pour nous, l'important était que tous étaient soumis à l'obligation publique incontournable de publier des informations justes.

Les normes éthiques et les codes de conduite

Une présentation juste de l'information impliquant le respect de principes rigoureux, nous avons vite été amenés à examiner l'éthique et les codes de conduite des différents maillons de la chaîne de communication financière.

À cet égard, on entend souvent dire que « légiférer en matière de moralité est impossible ». Le groupe de travail, sans récuser ce point de vue, n'a pas moins jugé nécessaire de souligner l'importance d'un comportement éthique irréprochable de la part des dirigeants, au sein des entreprises, et la pertinence de codes de conduite pour tous les participants, qu'ils fassent partie ou non du personnel de ces entreprises. Des rappels fréquents et vigilants des responsabilités globales des acteurs de la communication financière, ainsi que des conseils explicites sur la manière de traiter les situations délicates, peuvent contribuer à améliorer les comportements sous-jacents. À n'en pas douter, une protection renforcée après-coup des « dénonciateurs » (un aspect que la législation et la réglementation viennent de prendre en compte

dans certains pays) contribuera également à faciliter le suivi de ces difficiles questions de principe.

Des attentes cohérentes

Il y a parfois un écart entre les attentes et les résultats. La divergence entre ce que les investisseurs espèrent de la contribution des participants au processus de divulgation de l'information et ce qui est réellement exigé par les critères professionnels constitue une source de tension persistante. C'est avec cette constatation à l'esprit que le groupe de travail s'est employé à aplanir les différences en question. Nous voulions à la fois clarifier les éléments dont les divers acteurs du processus pouvaient être tenus responsables et explorer les façons d'améliorer les obligations existantes en matière de communication et de divulgation, à la lumière des attentes compréhensibles, quoique difficiles à satisfaire, du marché.

Ce problème d'écart entre les attentes et les résultats est particulièrement flagrant dans le cas de la fonction de vérification externe. Ainsi, la profession comptable au Canada s'est sentie suffisamment préoccupée par la question dans les années 1980 pour commander une étude publique indépendante et approfondie. Notre rapport, qui s'appuie sur cette étude et sur d'autres documents produits ailleurs dans le monde, met en évidence deux facteurs — le jugement et la précision comptables, et la détection des fraudes. Concernant le premier, nous avons eu la difficile tâche de signaler que les états financiers, qui peuvent sembler à première vue rigoureusement exacts, sont en fait une combinaison d'estimations et de jugements et doivent donc être compris et analysés comme tels. Concernant la fraude, il faut reconnaître de façon plus claire et plus générale qu'on ne peut pas attendre raisonnablement d'une vérification externe qu'elle garantisse l'absence de fraude interne. Dans le même temps, nous avons remarqué que les vérificateurs peuvent probablement faire plus pour déceler les signes de fraude en appliquant les procédures propres à leur profession, sans entraîner de surcoût important.

Principaux messages

La gestion et la gouvernance d'entreprise

Il n'est pas étonnant que le groupe de travail ait vu que les méthodes de travail des entreprises pouvaient être grandement améliorées par l'utilisation accrue de pratiques exemplaires. Nous avons notamment perçu la nécessité de porter une plus grande attention aux contrôles dans la gestion

financière, soulignant le rôle spécial des directeurs financiers et des vérificateurs internes à cet égard. Compte tenu de la participation croissante des premiers dans des domaines tels que la planification stratégique, la technologie de l'information, le financement et les relations avec les investisseurs, leur responsabilité directe à l'égard de la qualité des états financiers de l'entreprise semble avoir été reléguée au second rang ces dernières années. Nous voulions indiquer qu'une bonne compréhension des questions afférentes au contrôle et aux rapports financiers et une attention adéquate portée à ces questions continuent de relever des attributions fondamentales des directeurs financiers.

Dans la même veine, nous avons consacré beaucoup de temps et de pages au rôle des vérificateurs internes, car nous souhaitions déterminer, en particulier, dans quelle mesure un service de vérification interne pouvait être nécessaire et, s'il semblait ne pas l'être, comment l'indispensable fonction de supervision normalement exercée par les vérificateurs internes pourrait être assurée. Ce dernier point est particulièrement pertinent pour le Canada, qui semble compter un nombre relativement élevé de petites sociétés cotées en bourse susceptibles de juger assez coûteuses les obligations liées à un contrôle financier strict.

Pour ce qui est du conseil d'administration, nous nous sommes principalement concentrés sur la composition, le rôle et le fonctionnement efficace du comité de vérification. Nous avons beaucoup insisté sur la modification qui doit s'opérer dans l'idée générale que l'on se fait de la place de cet organe dans le processus de rapport et de contrôle. Nous avons la forte impression que, dans le passé, le comité de vérification était trop souvent un observateur passif de ce processus plutôt qu'un acteur clé. Pourtant, le comité joue un rôle crucial, car il veille directement aux intérêts des actionnaires (tout en rendant évidemment compte, à terme, à l'ensemble du conseil). Il assume l'obligation encore plus large de faire en sorte que les informations transmises aux investisseurs en général soient justes. Au lieu d'être essentiellement bilatéral, impliquant uniquement la direction et le vérificateur externe, ce processus doit plutôt faire intervenir un trio qui inclurait le comité de vérification. Cela signifie que de nombreux comités de vérification doivent accroître considérablement leurs contacts directs avec les vérificateurs externes et renforcer la supervision qu'ils exercent sur eux, en plus de mesurer les progrès et les résultats des dirigeants.

La vérification externe

Si le rapport met l'accent sur la pluralité des acteurs impliqués, il ne fait aucun doute que la fonction de vérification externe — dont l'objet attendu est d'attester du respect des principes comptables généralement reconnus (PCGR) — constitue un élément absolument décisif. Après tout, elle est spécifiquement chargée d'apporter à l'information publiée une forme de crédibilité.

À cet égard, nous étions préoccupés par la question de la prétendue « indépendance » des vérificateurs. Cette question a deux volets. Celui qui a suscité le plus d'attention récemment concerne la mesure dans laquelle l'indépendance des vérificateurs peut être influencée par la taille des honoraires pour des prestations ne relevant pas de la vérification. Ces sommes peuvent être si élevées que la crainte de les perdre risque de fausser le jugement d'un vérificateur sur les comptes qu'il a à certifier. L'affaire Enron est un cas d'école où les choses ont mal tourné sur ce plan (et sur d'autres). Bien que cette préoccupation aurait pu être calmée par l'imposition de limites quantitatives aux tâches non liées à la vérification, le groupe de travail a estimé, après beaucoup de discussions, que limiter les sommes payables serait arbitraire. Il a toutefois souligné la nécessité de prévoir des contraintes qualitatives (assujetties à la surveillance de l'entreprise et des vérificateurs) pour garantir, par exemple, que les vérificateurs ne créent pas, dans le cadre de leur travail de consultation, des systèmes qu'ils devront eux-mêmes vérifier.

Une autre question, plus profonde et plus structurelle, tient au fait que l'entreprise rémunère elle-même ses vérificateurs. Son rapport au « payeur » place le vérificateur dans une situation de conflit évidente qui a amené le groupe de travail à se pencher sur les autres sources possibles de rémunération. Les solutions explorées semblaient cependant trop ingénieuses ou bureaucratiques pour être crédibles dans l'état actuel des choses. Ainsi, une solution faisant intervenir un « organisme gouvernemental » serait en porte-à-faux avec la nécessité généralement reconnue pour les vérificateurs de se tenir parfaitement au courant de l'évolution constante des structures et des pratiques des entreprises.

Compte tenu de la position de payeur du client, nous avons consacré énormément d'attention aux différents garde-fous pouvant être mis en place pour contenir les atteintes à l'indépendance des vérificateurs, que les menaces en ce sens provien-

ment de l'extérieur du cabinet de vérification ou de l'intérieur. Il s'agit d'un domaine très complexe et comportant de nombreux éléments (même au niveau des principes directeurs) qui occupe une grande place dans notre rapport, et nous ne reproduisons pas ici les arguments formulés. Un aspect mérite toutefois d'être souligné : il nous a semblé à tous que, au-delà de la question des « menaces et des garde-fous » en matière d'indépendance des vérificateurs, le fait de disposer d'un comité de vérification dont les membres s'investissent dans leur tâche et sont véritablement indépendants constituait un atout précieux pour la certitude de la vérification.

Les autres participants du secteur privé

Nous nous sommes moins attardés aux autres acteurs. Leur rôle étant moins fondamental, il n'y avait pas autant de points à considérer. Comme il a déjà été indiqué, nous entendions veiller à ce que leurs responsabilités en matière de communication publique adéquate soient prises en compte et examiner comment ces responsabilités pouvaient s'intégrer à leur travail. Pour l'essentiel, nos recommandations s'articulent autour de la pertinence de codes de conduite, pour les analystes en placement, les juristes et les banques d'investissement par exemple, qui définiraient leurs responsabilités respectives concernant la justesse des rapports financiers, ainsi que les procédures en ce sens. Ces codes devraient faire l'objet d'un suivi interne et externe.

Nous savions, compte tenu de cette exigence additionnelle, que la définition de responsabilités plus larges ne manquerait pas de soulever la controverse. Mais, ce n'est pas parce qu'il y a controverse que certains changements dans les procédures ne favoriseraient pas grandement une divulgation adéquate de l'information financière.

Étant payées par le client qu'elles évaluent, les agences de notation connaissent les mêmes problèmes d'indépendance que les vérificateurs. Une manière d'atténuer ce type de conflit serait de demander aux agences de divulguer plus d'informations sur leurs opérations. C'est également là une des recommandations que nous formulons, dans un contexte plus large et de façon plus détaillée, à l'intention des vérificateurs.

Les organismes de réglementation

Cette section est relativement succincte, non pas parce qu'il n'existe pas une réglementation abondante et circonstanciée dans ce domaine, mais plutôt parce que la voie du progrès ici ne passe

probablement pas par l'adoption de nouvelles réglementations, mais plutôt par une meilleure reconnaissance et application des principes qui les sous-tendent, et par une amélioration des incitations à s'y conformer pour les participants au marché. L'affaire Parmalat semble conforter ce point de vue.

L'autoréglementation, et la place à lui accorder, est un aspect qui a particulièrement retenu notre attention. L'autoréglementation à l'intérieur d'une profession présente l'avantage considérable d'éclairer les questions à l'étude d'une véritable compréhension de leur contexte. L'inconvénient évident est que, sans supervision externe efficace, elle peut donner lieu à une tolérance mutuelle à l'égard des délits. Le groupe de travail a jugé que les risques de dérives dans ce domaine étaient suffisamment élevés et répandus, et les menaces pour la crédibilité professionnelle suffisamment lourdes, pour justifier les initiatives visant à renforcer la supervision publique dans un système mixte, même si les professionnels peuvent — à juste titre — être soucieux d'atténuer leurs effets d'intrusion dans leurs affaires.

Questions et préoccupations internationales

Tout en éclairant les discussions par un large éventail d'expériences nationales, le groupe de travail a pu examiner de manière plus exhaustive qu'il n'est habituellement possible les questions difficiles résultant du fait que les règles sur les informations à communiquer par les entreprises sont foncièrement nationales, tandis que les opérations sont de plus en plus internationales.

Ces difficultés sont particulièrement manifestes à l'heure actuelle, où tant de pays (ou groupes de pays comme ceux de l'Union européenne) révisent leur réglementation sur la communication de l'information financière. Il n'est que trop évident que des approches nationales ou régionales divergentes en matière de gouvernance d'entreprise, de comptabilité, de normes de vérification ou de supervision réglementaire peuvent entraîner des chevauchements et des écarts coûteux que les entreprises devront prendre à leur charge — sans forcément générer de gain en contrepartie au chapitre de la justesse globale de l'information fournie ou de la transparence du marché.

Comme c'est le cas dans d'autres domaines, le Canada est pris en tenaille entre, d'une part, son soutien général de l'utilisation de normes internationales et, d'autre part, son souci bien naturel de préserver son accès vital au marché américain,

même lorsque des normes américaines sont en désaccord avec des normes plus reconnues sur le plan international. Le Canada est également entravé par son incapacité à harmoniser sa propre législation, compte tenu des différences persistantes entre les réglementations en vigueur sur les marchés des valeurs mobilières des diverses provinces. Cela ne fait qu'ajouter des coûts nationaux à ceux qu'entraînent les opérations transfrontalières.

Ce sont les différences entre les normes comptables nationales qui retiennent actuellement le plus d'attention. Les normes comptables internationales, soutenues et pilotées par le Comité international de normalisation de la comptabilité (organisme parapublic), répondent à l'évidence à un besoin, à l'heure de la mondialisation. L'Union européenne les a d'ailleurs adoptées, du moins en principe, mais non sans contester certains points mineurs, et prévoit les mettre en œuvre en 2005. Le défi est de concilier ces normes internationales émergentes avec, notamment, l'approche américaine. J'ai le plaisir de constater une bonne volonté apparente des autorités de part et d'autre. Toutefois, cela ne signifie pas que toutes les parties concernées ne devront pas redoubler d'efforts pour parvenir à un rapprochement, surtout si ces questions prennent un tour politique, comme elles ont trop souvent tendance à le faire.

Conclusions

En conclusion, permettez-moi de souligner que le présent article ne donne qu'un bref aperçu du rapport du groupe de travail et ne remplace aucunement le texte proprement dit — pas même son résumé. Il convient également d'ajouter qu'au cours des mois qui se sont écoulés depuis l'achèvement du rapport, aucun événement ne s'est produit qui tendrait à montrer que les conclusions formulées ne seraient plus d'actualité.

Ouvrage cité

International Federation of Accountants (IFAC) (2003). *Rebuilding Public Confidence in Financial Reporting: An International Perspective*, Groupe de travail de l'IFAC sur le rétablissement de la confiance du public dans les rapports financiers, New York. Document accessible à l'adresse <www.ifac.org/credibility>.