

Lors de l'application des nouvelles normes IPSAS (International Public Sector Accounting Standards), les exigences de présentation et de publication pour les instruments financiers (IPSAS 15) constituent, pour certaines institutions du secteur public, un défi majeur. L'article ci-dessous présente les exigences de l'IPSAS 15 et une évaluation de leur pertinence pour le secteur public. Les marges de manœuvre de l'IPSAS 15 sont également mises en évidence ainsi qu'une série de recommandations concrètes.

CHRISTOPHE UTELLI

PATRICK HAURI

# LES INSTRUMENTS FINANCIERS SOUS IPSAS

## Implications pour le secteur public de l'adaptation de la norme IPSAS 15

### 1. INTRODUCTION

L'IPSAS 15 repose sur la version de 1998 de l'International Accounting Standard 32 (IAS 32), «Financial Instruments: Disclosure & Presentation» (cf. *tableau 1*). Dans cette norme, les exigences suivantes sont énumérées pour l'établissement des comptes dans le secteur public:

→ *identification* des instruments financiers selon la définition de l'IPSAS 15; → les exigences de *présentation* dans le bilan et le compte de résultats; → les exigences qui concernent la *publication* dans les annexes.

L'importance de la norme IPSAS 15 pour le secteur public vient de la définition très large de ce qui est considéré comme étant un instrument financier (cf. *tableau 2*). Les liquidités, les débiteurs et les créanciers ainsi que les emprunts sont, a priori, à considérer comme des instruments financiers. De ce fait, les instruments financiers ne se trouvent pas uniquement dans les départements financiers mais dans tous les départements d'une institution publique.

L'identification des instruments financiers est un premier obstacle à surmonter. Elle mène à de plus ou moins grandes difficultés selon le département concerné. Dans les unités proches des finances (p. ex. au sein de la trésorerie), une liste des instruments financiers existants est rapidement établie, voire préexistante. Dans les autres départements, une vérification détaillée de toutes les positions doit être effectuée.

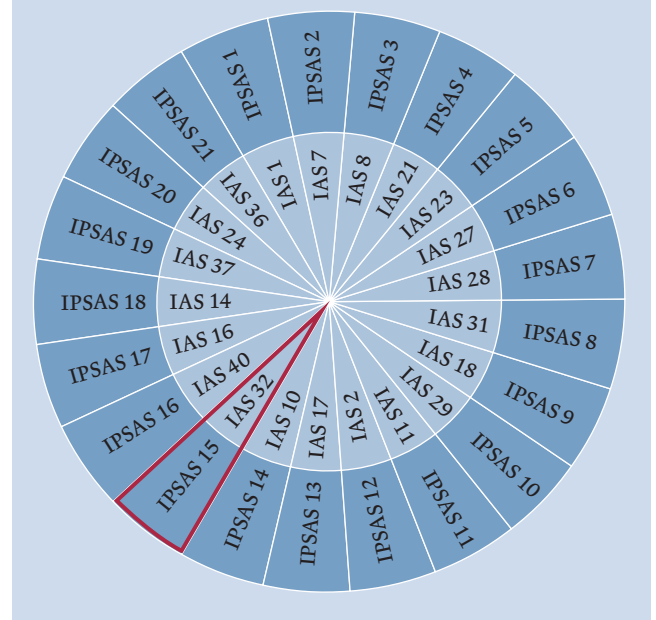
### 2. EXIGENCES DE PRÉSENTATION

Les exigences de présentation de l'IPSAS 15 (bilan et compte de résultats) sont plutôt de nature générale. L'IPSAS 15 prescrit à cet égard quatre règles de comptabilisation de base. Pour les institutions publiques qui garantissent aujourd'hui déjà un traitement comptable approprié de ces instruments, elles devraient en grande partie être respectées.

Les quatre exigences de présentation de l'IPSAS 15 sont:

1. une séparation claire entre les instruments financiers classés comme fonds étrangers et ceux considérés comme fonds propres;
2. la présentation par l'émetteur d'un instrument financier combiné de chacun des composants séparément selon leurs

Tableau 1: **CONFRONTATION IPSAS ET IAS/IFRS**



catégorisations en tant que fonds étrangers ou fonds propres;

3. la comptabilisation au compte de résultats des charges et des produits des instruments financiers passifs [1] et

4. une compensation (offsetting) des postes du bilan n'est possible que si celle-ci est légalement exécutable et qu'un règlement net ou qu'une réalisation simultanée des deux instruments est prévu.

### 3. COMPTABILISATION DES INSTRUMENTS FINANCIERS

Outre les exigences de présentation évoquées, la norme IPSAS 15 ne prescrit pas de méthode de comptabilisation pour les instruments financiers. C'est une des différences notoires entre les IPSAS et les *International Accounting Standards* (IAS). De ce fait, les institutions du secteur public jouissent d'une marge de manœuvre dans la mise en œuvre des IPSAS. Celle-

Tableau 2: **DEFINITION DES RISQUES FINANCIERS****Instruments financiers selon l'IPSAS 15:**

→ les liquidités; → les positions par contrat pour l'obtention/le paiement de liquidités ou d'instruments financiers; → les positions par contrat pour l'échange d'instruments financiers; → les positions par contrat sur les matières premières qui donnent droit, à chacune des parties, de payer comptant ou avec toute autre forme d'instrument financier (sauf l'échange de matières premières); et → les participations (dans le cas où les IPSAS 6, 7 ou 8 ne sont pas applicables).

**Pas d'instruments financiers selon l'IPSAS 15:**

→ les positions avec des unités contrôlées (IPSAS 6), des unités associées (IPSAS 7) ou des Joint Ventures (IPSAS 8); → des contrats d'assurance; → des contrats de leasing; → des responsabilités d'employeur pour n'importe quelle sorte de dédommagement aux employés qui se produisent après la fin du contrat de travail; → des paiements obligatoires non ou partiellement compensés aux organismes d'œuvres sociales; → des actifs physiques ou immatériels; → des avoirs à recevoir ou à payer pour la livraison de biens physiques; et → des actifs ou passifs non-contractuels (p. ex. les impôts)

ci est toutefois liée à des travaux supplémentaires de définition des schémas comptables des instruments financiers.

Pour ce faire, le principe de l'«*Accrual*», défini dans l'IPSAS 1, représente une exigence fondamentale. Ce principe prévoit la délimitation entre les périodes de clôture des charges et des produits dans le compte de résultats. Cette exigence implique, pour les institutions qui comptabilisent selon le principe du «*Cash-Basis*» (comptabilisation des flux à la date de paie-

ment), une modification fondamentale de leur approche comptable. Les schémas comptables doivent être adaptés ou redéfinis. Ils ont une influence essentielle sur le bilan, le compte de résultats, les annexes et la gestion opérationnelle des instruments financiers.

Pour la définition de schémas de comptabilisation conformes aux normes IPSAS, il est recommandé de s'appuyer sur des normes comptables existantes, ne serait-ce déjà que pour des raisons d'efficacité et de gain de temps. Cet adossement peut être complet (reprise des normes) ou partiel (utilisation sélective).

D'un point de vue suisse, deux normes comptables traitent la comptabilisation des instruments financiers de manière détaillée. Il s'agit des normes internationales (IAS 39 – Financial Instruments: Recognition & Measurement) et des *Directives de la Commission fédérale des banques régissant l'établissement des comptes (DEC-CFB)*. Ces dernières se réfèrent aux Swiss GAAP RPC qui proposent un cadre général. L'IAS 39 comme les DEC-CFB prévoient une différenciation dans la comptabilisation selon le type d'instrument financier.

L'adossement aux normes IAS 39 ou DEC-CFB pour la comptabilisation des instruments financiers doit faire l'objet d'une analyse des coûts et de l'utilité qui en découle pour l'institution publique en question. De manière générale, on peut relever que:

→ pour les instruments financiers non-dérivés, les DEC-CFB tendent à des règles de comptabilisation plus simples que celles de l'IAS 39; → malgré un traitement de base analogue dans les deux normes, les DEC-CFB offrent plus de flexibilité pour la comptabilisation des instruments dérivés. C'est plus particulièrement le cas pour la reconnaissance de la relation de couverture (cf. *tableau 3*), la comptabilisation des instruments de couverture («*Hedge-Accounting*») et le traitement des instruments combinés.

Lors d'un adossement à des standards existants, les éventuelles évolutions futures pénalisantes de ces normes doivent être prises en compte dans l'appréciation globale [2].

Tableau 3: **CONDITIONS POUR LE HEDGE-ACCOUNTING**

	IAS 39	DEC-CFB
Description et documentation des relations de couverture	✓	✓
Principes de gestion des risques & stratégie de couverture	✓	✓
Identification de l'instrument de couverture	✓	✓
Identification de la position/opération couverte	✓	✓
Identification du risque couvert	✓	✓
La couverture doit être efficace:	✓	✓
– Corridor de l'efficacité	80 –125%	spécifique à l'institution
– Valeur temporelle de l'argent	✓	–
Test de l'efficacité (vérification & documentation): périodiquement selon l'établissement des comptes	✓	✓
Analyse proactive de l'efficacité	✓	–

✓ = mentionné comme condition

– = pas mentionné comme condition

#### 4. EXIGENCES DE PUBLICATION

Pour les institutions du secteur public, les exigences de publication sont plus pertinentes que les exigences de présentation des comptes. Malgré l'absence d'une obligation de forme, leur application devrait engendrer un investissement financier et en temps considérable.

Les sept exigences de publication de l'IPSAS 15 concernent:

1. les objectifs et les principes de la gestion des risques financiers ainsi que la couverture y relative («Hedging»). Ces éléments devraient être définis dans la politique de gestion des risques et dans les documents-cadres pour chaque catégorie de risque (p. ex. directive et manuel de trésorerie ALM, politique de risque de crédit, procédure de gestion des liquidités, etc.) (cf. *tableau 4*);
2. les méthodes de comptabilisation et d'évaluation des instruments financiers ainsi que les informations pertinentes pour les instruments individuels ou les classes d'instruments financiers. Les informations à fournir en particulier sont celles qui influencent le montant, le timing et la probabilité d'un cash-flow futur. Les informations à présenter sont indiquées précisément dans l'IPSAS 15;
3. la situation de risque de taux ainsi que les hypothèses de modélisation et de mesures s'y rapportant (cf. ch. 4.1);
4. les risques de crédits lors de la clôture des comptes et les gros risques éventuels pour chaque instrument financier

#### Tableau 4: OBJECTIFS ET PRINCIPES DE GESTION DES RISQUES FINANCIERS

Les objectifs et principes de gestion des risques financiers sont basés sur la politique d'une institution. Celle-ci est le résultat d'un processus d'évolution de longue haleine du Risk Management, qui trouve ses fondements dans les domaines suivants:

→ l'élaboration stratégique du Risk Management, la volonté et la capacité de prendre des risques et la culture de risque et de contrôle qui y est rattachée; → l'identification des risques (p. ex. profil de risque et risques financiers encourus, pertinence du risque des positions, caractéristiques des risques); → la mesure des risques (p. ex. quantification des risques, détermination des valeurs-clés, définition des standards et des hypothèses de mesure, choix des modèles d'évaluation); → la gestion opérationnelle (p. ex. principes de gestion, mesures de couverture, détermination des performances et benchmarking); → le contrôle et la surveillance (p. ex. contrôle indépendant des risques, système de limites, reporting des risques/MIS, organisation de la gestion des risques, processus).

La politique de gestion des risques doit faire l'objet d'un document concret et pratique, approuvé par l'organe de surveillance. Le respect de celle-ci doit être suivi sur le plan opérationnel par une unité du contrôle des risques indépendante, qui doit être séparée des unités de gestion/prise des risques («Front») (séparation des fonctions).

d'importance ou chaque classe d'instruments financiers. Pour les positions sans risque de crédit ou pour celles dont la valeur comptable indique déjà le risque de crédit, il n'est pas nécessaire d'en indiquer les détails;

5. les fair values des classes d'instruments financiers (cf. ch. 4.2);
6. les instruments financiers dont la valeur comptable est supérieure à la Fair Value, ainsi que la justification pour une comptabilisation de l'instrument à la valeur comptable;
7. les instruments financiers pour lesquels le «hedging-accounting» est appliqué (cf. ch. 4.3).

La comptabilisation des instruments financiers a une influence significative sur la structure de la publication. De ce fait, la mise en place de la publication et donc le respect des exigences y relatives dépendent directement des schémas comptables appliqués.

Sur les sept exigences de publication, trois concernent directement la gestion des risques. Il est à relever que la catégorisation des risques mentionnée dans l'IPSAS 15 ne correspond pas aux «Best Practices» actuelles en matière de gestion des risques. Il manque, par exemple, une définition claire des risques de marché, qui couvre les risques de fluctuations de tous les paramètres de marché. Enfin, des catégories de risques pertinents, tels que les risques opérationnels, les risques de liquidités (en particulier le risque de refinancement) et le risque de réputation, sont complètement ignorées. Il est recommandé d'étendre la publication pour couvrir et traiter tous les risques et leur gestion par l'institution concernée.

**4.1 Risques de taux.** La publication des risques de taux tend vers la présentation de la situation de risques de taux concrète des institutions du secteur public et leur gestion. Plus le risque encouru est grand, plus la publication devrait être détaillée. L'importance du risque n'est pas à évaluer de façon absolue mais en rapport avec la «capacité financière» de l'institution.

Les informations principales à publier sont le résultat du processus de l'*Asset & Liability Management (ALM)*. Les institutions du secteur public doivent publier les sensibilités des valeurs de marché des postes du bilan (effet de valeur) ainsi que des résultats financiers (effet de revenu) (cf. *tableau 5*). Les informations capitales suivantes doivent faire partie de la publication:

→ la répartition entre instruments financiers à taux variables, fixes ou non-sensibles; → un bilan des échéances avec des tranches d'échéances prédéfinies; → les conditions/taux d'intérêt pour les instruments financiers importants ou par classe d'instruments; → le taux d'intérêt effectif (si applicable) pour chaque instrument financier important ou chaque classe d'instruments; → les hypothèses choisies et la modélisation des positions dont la gestion ne se base pas sur des conditions contractuelles (p. ex. modélisation des contraintes de taux au moyen de répliquions pour les positions à contrainte de taux indéterminée).

Une comparaison avec des entreprises privées, qui appliquent les *International Financial Reporting Standards (IFRS)/IAS*, dé-

Tableau 5: **MESURE DES RISQUES DE TAUX**

Le risque de taux doit être déterminé à l'aide de deux approches. L'effet de valeur reflète le risque d'un taux fixe sur une longue durée. L'effet de revenu donne le risque d'une adaptation des taux sur une courte durée.

→ L'effet de valeur se base sur la détermination de la valeur de marché de tous les actifs, passifs et dérivés qui permettent de fixer la valeur de marché des fonds propres ou du déficit. Le «Repricing» permet de quantifier comment la valeur du marché va réagir en fonction de fluctuations des courbes des taux de marché. L'effet de valeur est une mesure bilancielle du risque de taux et se détermine généralement selon un point de vue statistique. Une value-at-risk permet une détermination de l'effet de valeur.

→ L'effet de revenu doit fixer les conséquences des changements de taux sur le compte de résultats (solde et marge d'intérêts). Une mesure précise nécessite le passage d'une analyse statistique à une analyse dynamique, qui tiendra compte des développements des actifs, passifs et dérivés avec des changements simulés des courbes de taux. L'analyse dynamique est étroitement liée au processus du choix de stratégie et de budgétisation et donne d'importantes informations pour leur évaluation.

montre que la publication du système de limites, du *Management Information System (MIS)* interne et de l'organisation correspond aux Best Practices. Dans certains cas, des informations sont publiées quant aux attentes en matière de paramètres de marché et de stratégie poursuivie ainsi que de performance.

**4.2 Fair Value.** La publication des *Fair Values* de classes d'instruments financiers doit montrer la différence entre la valeur comptable et la valeur effective d'un instrument financier. L'IPSAS 15 définit la Fair Value. Elle correspond à la valeur du marché ou à la valeur escomptée des cash-flows futurs. Cette

*«Pour les institutions du secteur public, les exigences de publication sont plus pertinentes que les exigences de présentation des comptes.»*

dernière doit être établie avec des modèles d'évaluation qui sont également à publier avec leurs paramètres.

La publication de la Fair Value dans l'annexe aux comptes annuels n'est pas nécessaire dans les cas suivants:

→ si les instruments financiers sont portés au bilan selon la Fair Value; → si les Fair Values des débiteurs et des créanciers, comme ceux de dépôts selon l'IPSAS 15, sont à payer ou à recevoir au moment de la clôture des comptes. Si ceux-ci sont

portés au bilan, il n'existe aucune obligation de publier la Fair Value de ces instruments financiers dans l'annexe; → si le temps investi et les coûts engendrés ne sont pas supportables ou si le degré de précision des Fair Values calculé ne justifie pas l'investissement. Dans ce cas, les raisons précises et les caractéristiques principales des instruments concernés doivent être indiquées. Le lecteur doit être en mesure d'évaluer la différence entre la valeur comptable et la Fair Value des positions concernées.

**4.3 «Hedging».** La publication des relations de couverture (Hedging) vaut exclusivement pour les instruments financiers qui sont comptabilisés selon le «Hedge-Accounting». L'IPSAS 15 ne définit par ailleurs pas de prescriptions pour le «Hedge-Accounting» (cf. ch. 3.). Les informations à publier sont les suivantes:

→ les indications sur l'opération de couverture ou la transaction future; → les indications sur l'(les) instrument(s) dérivé(s); et → les pertes ou les gains qui n'ont pas encore été comptabilisés à ce jour ainsi que la date de saisie dans les comptes.

## 5. RÉPERCUSSIONS

Les répercussions peuvent être déterminées sur quatre plans:

→ les répercussions sur le bilan et sur le compte de résultats: pour une institution du secteur public qui procède à une comptabilisation appropriée de ses instruments financiers, l'impact des exigences de présentation de l'IPSAS 15 sera faible étant donné leur nature générale. Les schémas comptables adaptés ou redéfinis pour les instruments financiers peuvent avoir une influence significative sur le bilan et le compte de résultats; → les répercussions sur le compte de flux de fonds: les exigences de l'IPSAS 15 n'ont pas d'influence directe sur le tableau des liquidités. Celui-ci se base toujours sur les flux des liquidités effectifs au cours d'une période; → les répercussions sur l'annexe et la publication: les exigences de publication de l'IPSAS 15 ont des répercussions notoires sur l'annexe. La comptabilisation des instruments financiers a également un impact sur l'annexe, dans la mesure où la publication devra être plus ou moins élaborée; → les répercussions sur la gestion opérationnelle: les informations à publier exigent une gestion plus transparente. La publication des modifications dans les principes de gestion des risques, la mesure des risques de taux et de crédit, des Fair Values et des relations de Hedge sera nécessaire. La transparence obtenue pour les stakeholders externes impliquera des exigences accrues en matière de gestion des instruments financiers. De ce fait, l'obligation de rendre des comptes quant à l'utilisation d'instruments financiers s'en trouve augmentée.

## 6. CONCLUSION

Les institutions du secteur public, pour lesquelles les instruments financiers selon les IPSAS sont significatifs, doivent précisément évaluer les conséquences d'une application des normes IPSAS et commencer le plus tôt possible à en appréhender les exigences. Les quatre exigences de présentation ne devraient poser que peu de problèmes à la majorité des institutions au cours de ce processus. La flexibilité pour la mise en

œuvre des schémas de comptabilisation des instruments financiers selon l'IPSAS 15 doit être exploitée. Dans ce cadre, l'utilisation de standards reconnus est une solution efficace et recommandée. Les DEC-CFB combinent les avantages de la reconnaissance nationale et internationale ainsi que d'une certaine flexibilité. Ces nouvelles règles d'évaluation et de comptabilisation auront un impact significatif sur le compte

de résultats et la gestion opérationnelle des instruments financiers et des risques y relatifs. Enfin, les sept exigences en matière de publication de l'IPSAS 15 entraînent d'importants défis. Les appliquer et les respecter exige une revue des concepts de gestion des risques existants et des infrastructures IT nécessaires. ■

**Notes: 1)** Cette exigence de présentation concerne les charges et les produits des passifs, alors que les actifs ne sont pas évoqués. Il va de soi que le respect des exigences IPSAS implique que toutes les charges et tous les produits des actifs doivent être portés au compte de résultats. **2)** Un «adossement» à des standards de comptabilisation est à privilé-

gier par rapport à une «reprise» de ceux-ci. La flexibilité relative à l'intégration de développements futurs des standards est garantie. Il est nécessaire d'assurer une surveillance de ces développements et d'effectuer périodiquement une évaluation des avantages et des inconvénients de la mise en œuvre des changements ainsi que des coûts et

des profits qui en découlent. **3)** Au niveau des risques financiers, on différencie les risques de marché (risques de taux d'intérêts, risques de cours de change, risques de cours sur actions), les risques de crédit et les risques de liquidité.