

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.10.2010
COM(2010) 561 final

LIVRE VERT

Politique en matière d'audit: les leçons de la crise

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction.....	3
2.	Rôle de l'auditeur	6
2.1.	Informations fournies par les auditeurs aux parties prenantes	7
2.2.	Normes internationales d'audit (normes ISA)	10
3.	Gouvernance et Indépendance des cabinets d'audit	11
4.	Surveillance.....	15
5.	Concentration et structure du marché	16
6.	Création d'un marché européen.....	19
7.	Simplification: les petites et moyennes entreprises et les petits et moyens cabinets .	20
7.1.	Les petites et moyennes entreprises (PME)	20
7.2.	Les petits et moyens cabinets (PMC).....	21
8.	Coopération internationale	21
9.	Prochaines étapes	23

LIVRE VERT

Politique en matière d'audit: les leçons de la crise

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. INTRODUCTION

Les mesures adoptées en Europe et ailleurs dans le monde, immédiatement après la crise financière, étaient axées sur la nécessité de stabiliser rapidement le système financier¹. Alors que le rôle joué par les banques, les *hedge funds*, les agences de notation, les autorités de surveillance et les banques centrales a fait l'objet de multiples débats et analyses, l'opportunité d'améliorer la fonction d'audit en vue de renforcer la stabilité financière n'a, pour le moment, bénéficié que d'une attention limitée. Le fait que de nombreuses banques aient dévoilé de 2007 à 2009 des pertes énormes sur les positions qu'elles détenaient à la fois dans leurs bilans et hors bilan pose non seulement la question de savoir comment les auditeurs ont pu avaliser les comptes de leurs clients au cours de cette période², mais aussi celle de l'adéquation du cadre législatif en vigueur. Il paraît donc approprié de soumettre le rôle de l'audit ainsi que sa portée à une analyse et à des débats plus approfondis dans le contexte général de la réforme de la régulation des marchés financiers.

La Commission souhaite assumer dans ces débats un rôle de premier plan à l'échelon international et elle cherchera à coopérer étroitement avec ses partenaires internationaux au sein du Conseil de stabilité financière et du G-20. L'audit, aux côtés de la surveillance et du gouvernement d'entreprise, devrait apporter une contribution essentielle à la stabilité financière en fournissant des garanties quant à la véracité de la santé financière des entreprises. Ces garanties devraient réduire les risques d'anomalies dans les comptes et donc les coûts subis par les parties prenantes à l'entreprise et par la société en général en cas de défaillance. La fiabilité de l'audit, qui contribue à la protection des investisseurs et réduit les coûts du capital pour les entreprises, est essentielle pour rétablir la confiance des marchés.

Dans ce contexte, il est important de souligner que les auditeurs jouent un rôle important et sont chargés d'une mission de contrôle des comptes en vertu de dispositions juridiques. Cette mission correspond à une fonction sociale, celle de fournir un avis sur la fidélité des états financiers des entités contrôlées. L'indépendance des auditeurs devrait donc être le fondement de l'audit. Il est temps de déterminer si cette fonction sociale est remplie. Certaines parties prenantes se sont interrogées^{2,3,4} sur la pertinence des audits dans l'environnement microéconomique actuel. Pour d'autres parties prenantes, il paraît difficile d'accepter que les

¹ Communication de la Commission du 4 mars 2009 au Conseil européen de printemps: «L'Europe, moteur de la relance», COM(2009) 114. Communication de la Commission du 4 mars 2010: EUROPE 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, COM(2010) 2020.

² Comité du Trésor de la Chambre des Communes, *Reforming corporate governance and pay in the City* (Réformer le gouvernement d'entreprise et les rémunérations de la City), 2009, p. 76. Voir <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmtreasy/519/519.pdf>

³ “Should statutory audit be dropped and assurance needs left to the market?” (*L'audit légal doit-il être abandonné, l'assurance étant laissée au marché?*), Stephen Haddrill, ICAS Aileen Beattie memorial event, 28 avril 2010.

⁴ Maastricht Accounting, Auditing and Information Management Research Centre: *The Value of Audit* («La valeur de l'audit»), 1^{er} mars 2010.

états financiers d'un établissement puissent être qualifiés de «raisonnables» et «solides» alors même que cet établissement connaît en réalité des difficultés financières. Ces parties prenantes n'ayant pas nécessairement connaissance des limites de l'audit (importance relative, techniques d'échantillonnage, rôle de l'auditeur en ce qui concerne la détection de la fraude et responsabilité des instances dirigeantes), il existe un décalage entre fonction perçue et réalité de l'audit. La Commission est donc d'avis qu'un débat approfondi doit être mené pour décider des mesures à prendre afin de garantir que les audits d'états financiers et les rapports d'audit sont adaptés à leur finalité («fit for purpose»).

D'un point de vue structurel plus général, la Commission constate qu'au cours des vingt dernières années, on a assisté à la consolidation des grandes sociétés d'audit en sociétés encore plus grandes. Depuis la disparition d'Arthur Andersen, il ne reste qu'une poignée de ces grandes sociétés internationales, seule une partie d'entre elles étant capables d'assurer l'audit de grandes entités complexes. L'éventuelle disparition de l'une de ces sociétés pourrait limiter la disponibilité d'informations financières auditées sur les grandes sociétés et, surtout, nuire à la confiance des investisseurs et à la stabilité du système financier dans son ensemble. On peut donc considérer que chacune de ces grandes sociétés d'audit internationales a désormais une importance systémique⁵. Comme c'est le cas pour les autres grandes entités du secteur financier, il faut trouver des solutions permettant de limiter ce risque.

Il y a également lieu de se demander s'il est acceptable de laisser prendre à une quelconque société d'audit une importance telle que sa disparition aurait des conséquences graves sur les marchés. Bien que les grandes sociétés aient fait des efforts louables pour réduire le risque de défaillance, cette interrogation est liée à la question centrale de savoir si des sociétés «too big to fail» (trop grandes pour que leur disparition puisse être envisagée) sont susceptibles de créer un aléa moral. C'est en réponse à ces préoccupations et par cohérence vis-à-vis des démarches envisagées dans le secteur bancaire que l'opportunité d'appliquer à ces sociétés les concepts liés à la faillite ordonnée, notamment celui de testament («living will»), devrait être examinée de manière proactive.

La Commission est consciente du fait que pour assurer la stabilité financière, les grandes sociétés doivent pouvoir bénéficier de services d'audit sans discontinuité⁶. De ce fait, il serait

⁵ Résultats de la consultation publique de la Commission (IP/08/1727) du 15 juillet 2009: «... compte tenu de l'absence d'acteurs perçus comme ayant la capacité de réaliser l'audit des établissements financiers, la disparition de l'un des *Big Four* aurait des conséquences encore plus graves pour ce type de client. Une telle disparition aurait aussi une incidence sérieuse sur la confiance du public envers les services d'audit. Les auditeurs jouant un rôle clé dans le rapport entre entreprises et investisseurs, il pourrait aussi en découler une crise de confiance sur les marchés financiers. La concentration actuelle du marché des services d'audit destinés aux grandes sociétés cotées est donc une menace pour la stabilité des marchés financiers.»

http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/market/consultation2008/summary_report_en.pdf. Voir aussi l'étude sur les règles de propriété applicables aux sociétés d'audit et leurs conséquences sur la concentration du marché de l'audit, Oxera, octobre 2007.

⁶ OICV <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD269.pdf>: «La fonction d'audit indépendant contribue à la confiance des investisseurs dans les marchés de capitaux. Une situation d'urgence qui toucherait une société d'audit pourrait interrompre provisoirement le fonctionnement normal de la fonction d'audit sur un marché financier. Des lacunes dans la disponibilité de la capacité d'audit et des services d'audit pourraient également apparaître à l'échelon international si une société d'audit internationale était touchée par une situation d'urgence qui se transforme en crise. En anticipant les problèmes et les situations susceptibles d'apparaître et en établissant des plans d'urgence en matière de régulation financière, les membres de l'OICV peuvent parvenir à réduire autant que possible d'éventuelles turbulences, renforçant ainsi la confiance des marchés.»

utile d'examiner plus avant des options telles que le renforcement des capacités de sociétés qui n'ont pas une importance systémique et d'analyser les avantages et les inconvénients d'une réduction de taille («downsizing») ou d'une restructuration des sociétés d'importance systémique. La Commission souhaite aussi examiner les possibilités de réduire les barrières existantes à l'entrée du marché de l'audit, y compris en engageant un débat sur les règles actuelles de propriété et sur le modèle de partenariat utilisés par la plupart des sociétés d'audit.

Toutes les configurations de marché devraient comporter un système de surveillance entièrement indépendant de la profession d'audit. Les changements structurels des réseaux mondiaux ne devraient pas pouvoir déboucher sur des lacunes dans la surveillance ou sur une absence de surveillance.

Une plus grande harmonisation des règles mènerait à la création d'un véritable marché unique des services d'audit, un «passeport européen» pour les auditeurs leur permettant de proposer leurs services à l'échelon de l'UE.

Dans ce contexte, la Commission souhaite lancer un débat sur le rôle de l'auditeur, la gouvernance et l'indépendance des sociétés d'audit, la surveillance des auditeurs, la configuration du marché de l'audit, la création d'un marché unique pour les services d'audit, la simplification des règles applicables aux petites et moyennes entreprises (PME) et aux petits et moyens cabinets (PMC), et sur la coopération internationale en matière de surveillance des réseaux d'audit internationaux. La Commission présente le présent livre vert dans le cadre de son approche globale qui comprend d'autres initiatives dans le domaine de la stabilité financière. Ce livre vert s'appuie aussi sur les résultats d'études et de consultations antérieures menées par la Commission sur ces sujets. En particulier, le livre vert du 2 juin 2010 intitulé *Le gouvernement d'entreprise dans les établissements financiers et les politiques de rémunération*⁷ traite un certain nombre d'aspects relatifs à l'audit des établissements financiers. Le présent livre vert vise à couvrir l'audit de manière plus exhaustive, au-delà des questions traitées dans le livre sur le gouvernement d'entreprise. Les réponses au livre vert sur le gouvernement d'entreprise qui sont pertinentes en matière d'audit seront prises en considération lors de l'analyse des réponses au présent livre vert.

La Commission souligne l'importance d'une approche différenciée et calibrée qui soit adaptée et proportionnée à la taille et aux caractéristiques des sociétés auditées mais aussi de leurs auditeurs, et elle visera à moduler toute proposition éventuelle qu'elle ferait suite au présent livre vert. Ce qui est nécessaire dans le cas de grands établissements d'importance systémique peut ne pas être approprié dans le cas d'autres sociétés cotées ou de PME ou de PMC. Toute mesure présentée par la Commission suite à la présente consultation serait soumise aux principes du «mieux légiférer» et comprendrait notamment des analyses coûts-bénéfices et une analyse d'impact.

La Commission cherchera à recueillir de manière proactive les commentaires provenant d'un éventail aussi large que possible de parties prenantes, notamment investisseurs, prêteurs, instances dirigeantes, salariés, autorités nationales, auditeurs, autorités fiscales, agences de notation, analystes de marchés, autorités de régulation, contreparties des entreprises et PME.

Le caractère élargi de la consultation permettra à la Commission d'évaluer l'interaction entre les différentes mesures envisageables tout en préservant l'objectif de la stabilité financière. La consultation permettra aussi à la Commission d'ajuster l'intensité d'éventuelles futures

⁷ COM(2010) 284 final.

mesures en fonction de la taille et de la nature des entités concernées. En outre, la Commission va lancer une étude externe visant à évaluer la mise en œuvre et l'incidence des règles en vigueur et à recueillir des données supplémentaires sur la structure du marché de l'audit. Les résultats de cette étude seront disponibles en 2011.

Questions

- (1) Avez-vous des remarques d'ordre général à formuler sur l'approche suivie par le présent livre vert et sur son objet?
- (2) Estimez-vous qu'il est nécessaire de mieux définir la fonction sociale de l'audit en ce qui concerne la véracité des états financiers?
- (3) Estimez-vous qu'il est possible d'améliorer encore le niveau général de la «qualité de l'audit»?

2. ROLE DE L'AUDITEUR

Les comptes annuels des sociétés de capitaux doivent, en vertu de la loi, faire l'objet d'un audit⁸. Le fait que les états financiers des sociétés soient soumis à un audit ne signifie pas que l'auditeur doit garantir que les comptes audités sont entièrement exempts d'anomalies. Lorsque les auditeurs déclarent qu'un état financier est une image fidèle conformément au référentiel comptable⁹ adopté, ils fournissent une «assurance raisonnable»¹⁰ que les états financiers, pris dans leur ensemble, ne comportent pas d'anomalies significatives, que celles-ci proviennent de fraudes ou résultent d'erreurs¹¹. Les auditeurs cherchent donc à réduire autant que possible le risque¹² que des informations financières historiques présentées conformément à un référentiel comptable donné présentent des anomalies «significatives». La Commission constate que l'audit légal a évolué en passant d'une vérification approfondie des produits, des dépenses, des actifs et des passifs à une approche basée sur le risque.

⁸ La quatrième directive 78/660/CEE du Conseil du 25 juillet 1978 concernant les comptes annuels de certains types de sociétés, la septième directive 83/349/CEE du Conseil du 13 juin 1983 concernant les comptes consolidés, la directive 86/635/CEE du Conseil du 8 décembre 1986 sur les comptes annuels et les comptes consolidés des banques et autres établissements financiers, ainsi que la directive 91/674/CEE du Conseil du 19 décembre 1991 relative aux comptes annuels et comptes consolidés des entreprises d'assurance exigent toutes que les comptes annuels ou consolidés soient contrôlés par une ou plusieurs personnes habilitées à effectuer de tels contrôles. L'article 4, paragraphe 2, point a), de la directive 2004/109/CE du 15 décembre 2004 sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé prévoit que le rapport financier annuel des émetteurs comprend les états financiers ayant fait l'objet d'un audit.

⁹ Article 51 *bis*, paragraphe 1, point a), de la directive 78/660/CEE du Conseil concernant les comptes annuels de certaines formes de sociétés.

¹⁰ L'«assurance raisonnable» est généralement définie comme un degré élevé mais non absolu d'assurance.

¹¹ Normes internationales d'audit ISA 200, Objectifs généraux de l'auditeur indépendant et conduite d'un audit selon les normes internationales d'audit, paragraphe 11 (version française du 30 juin 2009). Dans le contexte de l'audit, la fraude est un acte intentionnel commis par une personne faisant partie d'une entreprise afin d'obtenir un avantage injustifié ou illégal. Le concept de probabilité de fraude, qui a une grande importance, pourrait être développé plus avant dans ce contexte.

¹² Les auditeurs réduisent le risque d'audit à l'aide de diverses procédures, notamment: identification des risques auxquels est soumise une entreprise, évaluation du contrôle interne, vérification d'échantillons, confirmations auprès de tiers, entretiens avec la direction de l'entreprise, etc. À cet égard, il serait important de définir le seuil à partir duquel une anomalie serait significative.

Selon les pratiques actuelles, l'«assurance raisonnable» mentionnée plus haut pourrait moins viser à garantir que les états financiers donnent une image fidèle, qu'à garantir que ces états sont préparés conformément au référentiel comptable applicable. La crise bancaire a montré que les opinions d'audit doivent privilégier la réalité économique par rapport à la forme («substance over form»), notamment en s'assurant de l'absence d'arbitrage basé sur les différences entre les cadres réglementaires des différents pays. Il est important de noter que les normes internationales d'information financière IFRS sont basées sur les principes de l'image fidèle et de la prééminence de la réalité économique sur la forme¹³.

Les connaissances rassemblées par les auditeurs externes dans le cadre de leur travail peuvent être utiles aux autorités de surveillance et, selon la Commission, il est nécessaire de renforcer la coopération entre auditeurs et autorités de surveillance¹⁴. Une telle coopération approfondie entre auditeurs et autorités de surveillance, si elle est éminemment souhaitable, ne doit toutefois pas, d'après la Commission, créer d'incertitudes quant aux responsabilités respectives des auditeurs et des autorités de surveillance.

2.1. Informations fournies par les auditeurs aux parties prenantes

Il est important de définir avec précision quelles informations doivent être fournies aux parties prenantes par l'auditeur lorsque celui-ci émet une opinion et élabore un rapport. À cette fin, il faudrait non seulement modifier le rapport d'audit, mais aussi envisager de fournir des informations supplémentaires sur la méthode d'audit expliquant dans quelle mesure le bilan de la société auditée a fait l'objet de vérifications sur le fond.

Un degré d'assurance plus élevé pour les parties prenantes

Du point de vue de l'utilisateur, les auditeurs doivent fournir aux parties prenantes un degré très élevé d'assurance sur les composantes du bilan et sur l'évaluation de ces composantes à la date du bilan. La Commission souhaite examiner l'opportunité de «revenir aux fondamentaux» en mettant fortement l'accent sur une vérification approfondie du bilan et en apportant une moindre attention au respect de la conformité et du fonctionnement des systèmes, tâches qui devraient essentiellement rester sous la responsabilité du client et être, pour l'essentiel, couvertes par la fonction d'audit interne. Les auditeurs pourraient préciser quelles composantes ont été vérifiées directement et lesquelles ont été vérifiées sur la base du jugement professionnel, des modèles internes, des hypothèses retenues et des explications de la direction de l'entreprise. Pour parvenir à une «image fidèle», les auditeurs devraient faire en sorte que la réalité économique prime sur la forme.

Comportement des auditeurs

Si la direction de l'entreprise auditée doit rester la principale responsable de la fourniture d'informations financières fiables, les auditeurs pourraient jouer un rôle en questionnant activement la direction du point de vue de l'utilisateur; il serait essentiel qu'ils exercent un

¹³ IAS 1, paragraphes 17 et 21, et cadre de présentation IFRS. Les autres principes pertinents sont la neutralité, l'exhaustivité et la prudence.

¹⁴ Voir la question 3.1 du livre vert *Le gouvernement d'entreprise dans les établissements financiers et les politiques de rémunération*, COM(2010) 284, p. 15: «Faut-il approfondir la coopération des auditeurs externes avec les autorités de supervision? Si oui, de quelle manière?» Il ressort des diverses réponses reçues jusqu'à présent que le renforcement de la coopération entre auditeurs externes et autorités de surveillance serait favorablement accueilli.

«scepticisme professionnel» à l'égard de l'entité audité^{15,16}. Un tel scepticisme pourrait également être exercé à l'égard des informations principales figurant dans les états financiers, et déboucher sur des «paragraphes d'observation»¹⁷ dans le rapport d'audit. Il faut en revanche éviter toute prolifération d'informations sans signification pour les parties prenantes.

Rapports d'audit avec réserve

L'un des grands problèmes dans l'environnement d'audit est la perception négative liée aux rapports d'audit «avec réserve». Cette perception a perpétué un paradigme du «tout ou rien», où la «réserve» est inenvisageable, tant par les clients que par les auditeurs. Contrairement aux agences de notation et aux analystes de marché, les auditeurs ne peuvent attribuer de catégorie à leurs clients. En effet, ils expriment un avis sur la fidélité des états financiers et non sur les performances relatives de l'entité, ni même sur la qualité relative des états financiers de l'entité cliente par rapport à d'autres. Il faut se poser la question de savoir si des éléments informatifs tels que risques potentiels, évolutions sectorielles, risque de matières premières et de taux de change, etc., fournis soit en même temps que le rapport d'audit, soit dans celui-ci, pourraient représenter une valeur ajoutée pour les parties prenantes¹⁸.

Meilleure communication externe

Les responsabilités de l'auditeur en matière de communication pourraient être revues afin d'améliorer le processus de communication et d'accroître ainsi la valeur ajoutée perçue de l'audit. Ainsi, le Royaume-Uni a-t-il récemment revu le modèle des rapports d'audit afin de les rendre plus concis, et il envisage de les rendre plus informatifs. Le code de commerce, en France, exige des auditeurs qu'ils publient les motifs de leur opinion d'audit dans leur rapport sur les comptes annuels. Il s'agit notamment de l'appréciation de l'auditeur sur le choix des méthodes comptables, sur les estimations comptables utilisées et, le cas échéant, sur les procédures de contrôle interne.

Autre sujet de réflexion: la mesure dans laquelle des informations d'intérêt public dont dispose l'auditeur doivent être communiquées au public. Il peut par exemple s'agir de l'exposition de l'entreprise à des risques ou des événements futurs, des risques de propriété intellectuelle ou encore de la mesure dans laquelle des actifs incorporels pourraient être compromis.

¹⁵ La Financial Services Authority (FSA) et le Financial Reporting Council (FRC) du Royaume-Uni ont publié en juin 2010 un document de réflexion qui pose la question de savoir si les auditeurs font toujours preuve d'un scepticisme suffisant et s'ils accordent assez d'attention au biais introduit par la direction lors de l'examen d'éléments clés de la comptabilité et de l'information financière qui sont fortement tributaires du jugement de la direction: voir <http://www.frc.org.uk/press/pub2303.html>

¹⁶ Le scepticisme professionnel peut également jouer un rôle important dans la détection et la prévention de la fraude.

¹⁷ Un paragraphe d'observation est inclus dans le rapport d'audit en cas d'élément inhabituel et, de l'avis de l'auditeur, fondamental et nécessitant donc que l'utilisateur en soit informé afin de permettre à celui-ci de parvenir à une meilleure compréhension. Il faut également observer qu'un paragraphe d'observation n'a pas d'incidence sur l'opinion de l'auditeur quant aux états financiers.

¹⁸ L'OICV (Organisation internationale des commissions de valeurs) a fait des suggestions pour améliorer le rapport d'audit afin de réduire le décalage entre les attentes et la réalité, d'éviter le jargon technique et de réévaluer le caractère binaire des opinions d'audit. L'amélioration des rapports d'audit fait aussi partie du programme de l'IAASB (International Auditing and Assurance Standards Board) pour les années à venir.

Il faudrait également réfléchir à la rapidité et à la fréquence avec laquelle l'auditeur communique des informations aux parties prenantes. Il est souvent avancé que l'opinion d'audit est insuffisante et arrive trop tard («too little too late»).

Meilleure communication interne

Un dialogue régulier devrait avoir lieu entre le comité d'audit de l'entreprise, l'auditeur externe (légal) et l'auditeur interne afin de garantir que les fonctions de respect de la conformité, de contrôle du risque et de vérification approfondie des actifs, des passifs, des produits et des dépenses sont mises en œuvre de manière rigoureuse. La législation allemande offre un bon exemple d'une telle communication: elle exige de l'auditeur externe qu'il soumette une «version longue» du rapport au conseil de surveillance. Ce rapport, qui n'est pas publié, décrit plus en détail que le rapport d'audit les résultats principaux de l'audit relatifs à la continuité de l'exploitation et aux systèmes de contrôle qui s'y rapportent, aux évolutions et aux risques auxquels fera face la société, aux éléments significatifs, aux irrégularités constatées, aux méthodes comptables utilisées et aux éventuelles transactions réalisées afin d'habiller les états financiers.

Un tel dialogue renforcé ne doit toutefois pas compromettre l'indépendance de l'auditeur légal.

Responsabilité sociale et environnementale (RSE)

La RSE est un concept qui signifie que les entreprises intègrent de leur plein gré les préoccupations sociales et environnementales dans leur activité économique et dans leurs relations avec les parties prenantes.

Des règles d'information financière plus claires peuvent contribuer à une meilleure évaluation des sociétés de l'UE et permettre aux entreprises et aux investisseurs de mettre l'accent sur la durabilité.

Afin de garantir la qualité et la crédibilité des informations fournies, il faut poser la question de savoir si les informations financières publiées doivent être vérifiées de manière indépendante et si les auditeurs doivent jouer un rôle à cet égard.

Extension du mandat de l'auditeur

Jusqu'à présent, les audits sont basés dans une large mesure sur des informations historiques. Il est important de réfléchir à la mesure dans laquelle les auditeurs devraient évaluer des informations fournies par l'entité qui portent sur les évolutions futures, et, puisqu'ils ont accès à des informations privilégiées, présenter eux-mêmes les perspectives économiques et financières de l'entreprise. Ce dernier aspect a une importance particulière en ce qui concerne la «continuité de l'exploitation».

Pour le moment, l'analyse prospective, pour les grandes sociétés cotées tout du moins, est réalisée par les analystes de marché et les agences de notation. Le rôle de l'auditeur ne devrait donc être étendu dans cette direction que s'il existe une réelle valeur ajoutée pour les parties prenantes.

Questions

- (4) Estimez-vous que les audits devraient fournir des assurances quant à la santé financière des entreprises? Les audits sont-ils adaptés à cette fin?

- (5) Pour réduire le décalage entre les attentes et la réalité et pour clarifier le rôle de l'audit, la méthode d'audit employée devrait-elle être mieux expliquée aux utilisateurs?
- (6) Le «scepticisme professionnel» devrait-il être renforcé? Si oui, comment?
- (7) Faut-il faire évoluer la perception négative des réserves dans les rapports d'audit? Si oui, comment?
- (8) Quelles autres informations devraient être fournies aux parties prenantes externes et comment?
- (9) Le dialogue entre auditeurs externes, auditeurs internes et comité d'audit est-il approprié et régulier? Si ce n'est pas le cas, comment cette communication peut-elle être améliorée?
- (10) Estimez-vous que les auditeurs devraient contribuer à garantir la fiabilité des informations fournies par les entreprises dans le domaine de la responsabilité sociale et environnementale?
- (11) L'auditeur devrait-il communiquer de manière plus régulière avec les parties prenantes? Par ailleurs, le délai entre la clôture de l'exercice et la date de l'opinion d'audit devrait-il être réduit?
- (12) Quelles autres mesures devraient être envisagées afin d'augmenter la valeur des audits?

2.2. Normes internationales d'audit (normes ISA)

Les normes internationales d'audit ISA et les normes internationales de contrôle qualité ISQC sont élaborées par l'International Assurance and Auditing Standards Board (IAASB), un comité de l'International Federation of Accountants (IFAC). La Commission coopère avec ses principaux partenaires internationaux afin d'améliorer la gouvernance des organes qui élaborent les normes et de renforcer leur obligation de rendre des comptes.

De 2006 à 2009, l'IAASB a révisé et clarifié en profondeur les normes ISA dans le cadre du «Clarity Project». Les «normes ISA clarifiées» devraient s'appliquer pour la première fois à l'audit des exercices 2010. On peut considérer ces normes clarifiées comme plus solides, dans différents domaines, que celles utilisées pour les audits des exercices jusqu'à 2009. En particulier, les normes ISA clarifiées apportent des réponses appropriées aux changements de la nature des éléments probants en ce qui concerne la comptabilisation à la juste valeur, à l'information sur les estimations et les sensibilités, ou encore à l'information sur les transactions avec les parties liées.

La Commission constate qu'en réponse à sa consultation de 2009¹⁹, les parties prenantes se sont globalement exprimées en faveur de l'adoption des normes ISA au niveau de l'UE. Les participants à la consultation ont estimé que des normes communes, sous la forme de normes ISA clarifiées et de normes ISQC, contribueraient à harmoniser les audits et à améliorer leur qualité, ce qui, à son tour, améliorerait la qualité et la crédibilité des états financiers. Selon

¹⁹ Voir la synthèse des commentaires de la consultation de mars 2010 à l'adresse http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2009/isa_en.htm

certain participants à la consultation, il serait utile que les normes ISA fassent l'objet d'adaptations supplémentaires afin de mieux tenir compte des PME et des PMC.

Les normes ISA clarifiées ont été adoptées par une majorité d'États membres ou sont sur le point de l'être, et elles sont également mises en œuvre par les grands réseaux de cabinets d'audit. Elles sont également appliquées dans de nombreux pays tiers, mais pas par certains des principaux partenaires de l'UE tels que les États-Unis. La Commission réfléchit maintenant au calendrier et aux modalités de l'introduction des normes ISA dans l'UE. Cette introduction pourrait être réalisée par des instruments juridiques européens contraignants ou non contraignants.

Questions

- (13) Quel est votre point de vue sur l'introduction des normes ISA dans l'UE?
- (14) L'utilisation des normes ISA devrait-elle être obligatoire dans l'ensemble de l'UE? Si oui, faut-il adopter une approche par approbation des normes, analogue à celle employée pour les normes internationales d'information financière (IFRS)? À titre d'alternative, étant donné que les normes ISA sont actuellement utilisées de manière généralisée dans l'UE, leur utilisation doit-elle être favorisée par des instruments juridiques non contraignants (recommandation, code de conduite)?
- (15) Les normes ISA doivent-elles faire l'objet d'adaptations supplémentaires en fonction des besoins des PME et des PMC?

3. GOUVERNANCE ET INDEPENDANCE DES CABINETS D'AUDIT

Comme de nombreuses autres entreprises, les cabinets d'audit doivent gérer activement leurs conflits d'intérêt. Toutefois, à l'inverse de nombre d'entreprises, les auditeurs assument une mission légale, puisque la loi exige de mener des audits. Les audits constituent une garantie juridique pour les investisseurs, les prêteurs et les contreparties qui détiennent un intérêt économique dans une société de capitaux. L'indépendance devrait donc être le fondement inébranlable de l'environnement d'audit.

La directive concernant les contrôles légaux des comptes (2006/43/CE) (ci-après «la directive») prévoit que les contrôleurs légaux se soumettent à des principes de déontologie et établit une série de principes sur l'indépendance, allant du comportement à des considérations concernant la propriété, les honoraires, la rotation ou le gouvernement d'entreprise (comités d'audit). Ces principes ont été transposés dans la législation des États membres soit par des codes nationaux spécifiques, soit par des principes contraignants qui viennent s'ajouter au code de déontologie de l'IFAC²⁰.

Sans préjudice des dispositions juridiques ni du code de déontologie précité, la Commission souhaite renforcer l'indépendance des auditeurs et se pencher sur les conflits d'intérêt inhérents à la situation actuelle, caractérisée par exemple par la désignation et la rémunération

²⁰ Le code de déontologie mis au point par un comité de l'IFAC sert de référence pour les professionnels dont la chambre professionnelle ou l'entreprise a adhéré aux normes de l'IFAC. Les codes rédigés par les autorités de régulation au niveau national sont généralement plus stricts que le code IFAC.

des auditeurs par la société auditée, de faibles niveaux de rotation des cabinets d'audit ou la fourniture de services autres que d'audit par des cabinets d'audit.

Désignation et rémunération des auditeurs

Les auditeurs sont choisis et payés par l'entité qui doit être auditée dans le cadre d'un appel d'offres commercial. Le fait que les auditeurs soient responsables vis-à-vis des actionnaires de la société auditée et des autres partenaires alors qu'ils sont payés par la société auditée crée une distorsion au sein du système. La Commission envisage la faisabilité d'un scénario où l'audit serait une inspection légale, la désignation, la rémunération et la durée de l'engagement de l'auditeur relevant d'un tiers, peut-être une autorité de régulation, au lieu de la société même²¹. Cette formule serait particulièrement pertinente en ce qui concerne l'audit des états financiers de grandes entreprises et/ou d'établissements financiers d'importance systémique. Cette question devrait être examinée en tenant compte, d'une part, du risque d'accroissement de la charge administrative et, d'autre part, des éventuels avantages sociaux de désignations manifestement indépendantes.

Rotation obligatoire

Les situations où une société désigne le même cabinet d'audit depuis des dizaines d'années ne semblent pas répondre aux normes d'indépendance souhaitables²². Même lorsque les associés d'audit principaux sont régulièrement soumis à la rotation, comme l'exige actuellement la directive, le risque de familiarité persiste.

Dans ce contexte, il faudrait envisager la rotation obligatoire des sociétés d'audit – et pas seulement des cabinets d'audit. La Commission prend note des arguments relatifs à la perte de connaissances due à la rotation. Toutefois, elle voudrait analyser les avantages et les inconvénients de cette rotation, notamment dans l'optique d'insuffler objectivité et dynamisme sur le marché de l'audit. Pour éviter que les cabinets ne changent de société pour emmener avec eux certains clients, les règles de rotation, si elles sont adoptées, devraient garantir que non seulement les sociétés mais aussi les cabinets sont soumis à la rotation.

Services autres que d'audit

Il n'existe pas d'interdiction à l'échelon européen qui empêche les auditeurs d'offrir des services autres que d'audit à leur clientèle. Conformément à l'article 22 de la directive, les services d'audit ne peuvent être fournis lorsqu'«une tierce partie objective, raisonnable et informée conclut que l'indépendance du contrôleur légal des comptes ou du cabinet d'audit est compromise». Cette règle s'applique aussi à la fourniture de services autres que d'audit. À ce jour, l'article 22 a été mis en œuvre de façon très différente dans l'UE. En France, par exemple, il existe une interdiction totale concernant la fourniture de services autres que d'audit par un auditeur à ses clients, ainsi que des restrictions sévères sur la possibilité qu'ont les membres du réseau de l'auditeur de fournir des services aux membres du groupe de l'entité

²¹ Ce modèle n'a pas encore été testé (sauf par les coopératives et caisses d'épargne allemandes).

²² Dans une étude menée en 2006, plus de la moitié des sociétés participantes ont déclaré que leur auditeur était le même depuis plus de sept ans et 31 % des sociétés ont déclaré qu'elles n'avaient pas changé d'auditeur depuis plus de 15 ans: la tendance générale est que plus la société contrôlée est importante, moins il y a de changement. (London Economics, Study on the Economic Impact of Auditors' Liability Regimes («Étude sur l'incidence économique des régimes de responsabilité des auditeurs»); septembre 2006, tableau 22, page 43: http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/liability/index_fr.htm).

contrôlée. Dans de nombreux autres États membres, les règles sont moins restrictives et la fourniture de services autres que d'audit par des auditeurs à leur clientèle reste monnaie courante^{23 24}.

La Commission souhaiterait analyser le renforcement de l'interdiction pour les cabinets d'audit de fournir des services autres que d'audit. Des «cabinets d'audit pur», sortes d'unités d'inspection, pourraient potentiellement découler de cette mesure. Idéalement, les auditeurs ne devraient pas avoir d'intérêt professionnel dans la société contrôlée puisqu'ils formulent un avis indépendant sur la santé financière des sociétés.

Barème des honoraires

Il pourrait être envisagé de limiter la proportion des honoraires qu'un cabinet d'audit peut recevoir d'un seul client par rapport à l'ensemble de ses revenus d'audit²⁵ et de définir les informations à fournir. Il serait utile d'étudier les arguments pour et contre de telles limitations, notamment concernant leur application à des petits cabinets d'audit.

Publication des états financiers

Il conviendrait d'aborder la question de comment obtenir plus de transparence en ce qui concerne les états financiers des cabinets d'audit eux-mêmes. Pour les réseaux mondiaux, la transparence devrait s'appliquer à l'ensemble du réseau. En outre, il pourrait être utile de se demander si les états financiers de ces cabinets devraient être audités et, étant donné les conflits éventuels liés au fait d'être audité par un concurrent, si les entités qui contrôlent les comptes des organismes publics au niveau national, voire européen, peuvent réaliser ces audits.

Exigences organisationnelles

Les cabinets d'audit devraient renforcer leur gouvernement d'entreprise et les exigences organisationnelles pour éviter les conflits d'intérêt et augmenter leur indépendance. Le règlement sur les agences de notation de crédit²⁶ peut être une source d'inspiration. Le code de gouvernance pour les cabinets d'audit qui est entré en vigueur récemment au Royaume-Uni constitue une autre référence²⁷. Ce code établit, entre autres principes, que les cabinets d'audit doivent désigner des personnes indépendantes ne faisant pas partie de la direction de l'entreprise au sein de leur structure de gouvernance et que les actionnaires des sociétés auditées doivent dialoguer avec les cabinets d'audit pour améliorer la communication et la compréhension mutuelle.

Réexamen des règles de propriété et du modèle de partenariat

²³ Il convient de constater qu'aux Etats-Unis les lois interdisent les auditeurs des entreprises cotées de fournir une série de services autres que d'audit à leurs clients. Cette interdiction se répercute dans l'UE en cas de fourniture de services autres que d'audit aux sociétés cotées aux Etats-Unis.

²⁴ Toutefois, à ce propos, le FRC du Royaume-Uni a publié des observations précises – communiqué de presse POB PN 60 de l'unité d'inspection de l'audit du FRC, 14 septembre 2010.

²⁵ Par exemple: le paragraphe 290.222 du code de déontologie IFAC stipule qu'un auditeur d'une entité d'intérêt public doit rendre publique les situations où les honoraires reçus d'un client représentent plus de 15 % de l'ensemble des honoraires reçus par son cabinet.

²⁶ Règlement (CE) n° 1060/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 sur les agences de notation de crédit

²⁷ *Audit Firm Governance Code of the FRC and Institute of Chartered Accountants in England and Wales (ICAEW)*, janvier 2010.

Actuellement, la directive impose aux auditeurs de détenir une majorité des droits de vote dans un cabinet d'audit et d'avoir le contrôle du conseil d'administration²⁸. La Commission estime que les fondements de ces dispositions devraient être réexaminés²⁹.

Jusqu'à présent, les sociétés d'audit utilisent le modèle de partenariat (organisé au moyen d'un partenariat ou d'une société de capitaux). Or, étant donné que la taille et la complexité de certaines grandes entreprises ont considérablement augmenté, il n'est pas certain qu'une seule des grandes sociétés d'importance systémique disposera des ressources nécessaires pour répondre aux éventuelles demandes d'indemnisation. Il convient donc d'étudier d'autres structures qui permettraient aux cabinets d'audit de lever des capitaux à partir d'autres sources. Ces structures devraient mettre en place des garde-fous (par exemple en termes de gouvernance) qui empêchent les propriétaires extérieurs d'intervenir dans le travail d'audit.

Un changement dans ce sens pourrait également aider les cabinets à accéder à plus de capitaux et leur permettre d'accroître leurs capacités et de se développer plus rapidement.

Audits de groupes

Les audits de grands groupes qui exercent leurs activités dans plusieurs pays sont généralement réalisés par des grands réseaux mondiaux compte tenu du niveau élevé des ressources requises pour ce genre d'audits. La Commission partage les inquiétudes de plusieurs autorités de supervision de l'audit à travers le monde qui estiment que le rôle de l'auditeur de groupe doit être renforcé. Des mesures sont nécessaires pour permettre à l'auditeur de groupe d'assumer son rôle et ses responsabilités. Les auditeurs de groupe devraient avoir accès aux rapports et aux autres documents de tous les autres auditeurs qui ont contrôlé les sous-entités du groupe. Ils devraient participer à l'ensemble du processus d'audit et en avoir un aperçu clair pour être en mesure d'appuyer et de défendre l'opinion de l'audit du groupe.

Questions

- (16) Y a-t-il conflit lorsque l'auditeur est désigné et rémunéré par l'entité auditée? Quelles autres solutions conseilleriez-vous dans ce contexte?
- (17) Une désignation par un tiers serait-elle justifiée dans certains cas?
- (18) Le recours répété à une société d'audit donnée devrait-il être limité dans le temps? Si oui, quelle serait la durée maximale pendant laquelle la même société d'audit pourra être désignée?
- (19) La fourniture de services autres que d'audit par des sociétés d'audit devrait-elle être interdite? Une telle interdiction devrait-elle s'appliquer à toutes les sociétés et leurs clients ou uniquement à certains types d'entités, comme les établissements financiers d'une importance systémique?
- (20) La proportion maximale des honoraires qu'un cabinet d'audit peut recevoir d'un seul client devrait-elle être réglementée?

²⁸ Article 3 de la directive 2006/43/CE concernant les contrôles légaux des comptes.

²⁹ Consultation publique sur les structures de contrôle dans les cabinets d'audit et sur leurs conséquences sur le marché de l'audit, juillet 2009: http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/market/index_fr.htm

- | | |
|------|---|
| (21) | Devrait-on introduire de nouvelles règles concernant la transparence des états financiers des sociétés d'audit? |
| (22) | Quelles nouvelles mesures pourrait-on envisager en matière de gouvernance des cabinets d'audit pour accroître l'indépendance des auditeurs? |
| (23) | D'autres structures peuvent-elles être envisagées pour permettre aux sociétés d'audit d'obtenir des capitaux de sources extérieures? |
| (24) | Êtes-vous d'accord avec les propositions concernant les auditeurs de groupe? Avez-vous d'autres idées à ce sujet? |

4. SURVEILLANCE

Les systèmes de surveillance publique jouent un rôle crucial dans la surveillance des cabinets d'audit. Ils devraient être organisés de manière à éviter tout conflit d'intérêts avec le secteur de l'audit. Les règles actuelles pourraient être renforcées dans le but de garantir l'indépendance totale des systèmes de surveillance publique de tous les États membres par rapport au secteur de l'audit.

Il est nécessaire de mener la surveillance des cabinets d'audit en Europe de façon plus intégrée, par une collaboration plus étroite entre les systèmes nationaux de surveillance d'audit. Une solution éventuelle consisterait à transformer l'EGA OB en un «comité Lamfalussy de niveau 3». Ce genre de comité existe actuellement dans le domaine des valeurs mobilières, des assurances et des banques (le Comité européen des régulateurs des marchés des valeurs mobilières [CERVM], le Comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions professionnelles [CEIOPS] ou le Comité européen des contrôleurs bancaires [CECB]). Un tel comité pourrait renforcer la collaboration au niveau européen, favoriser la convergence dans l'application des règles et garantir une approche commune des inspections des cabinets d'audit. Le comité pourrait fournir des conseils de haut niveau à la Commission sur des sujets relatifs à l'audit. Une autre solution consisterait à instituer une nouvelle autorité européenne de surveillance³⁰ ou à attribuer les sujets relatifs à l'audit à l'une des autorités de surveillance établies dans le cadre des propositions sur la surveillance financière de la Commission sur lesquelles le Conseil et le Parlement ont récemment trouvé un accord.

À l'heure actuelle, les entités administratives transfrontalières qui couvrent les activités d'un réseau d'audit dans plusieurs États membres ne font pas l'objet d'une surveillance; seule chaque composante nationale du réseau est soumise à la surveillance au niveau national. Cette lacune doit être comblée. La surveillance des réseaux internationaux d'audit pourrait s'effectuer au niveau européen conformément à la récente proposition relative aux agences de notation de crédit³¹.

La Commission estime qu'il est également nécessaire de renforcer le dialogue entre les régulateurs et les auditeurs. Ce dialogue devrait aller dans les deux sens de sorte que les autorités de surveillance avertissent également les auditeurs en cas de problèmes particuliers.

³⁰ Il faudrait également évaluer l'impact sur le budget de l'UE de tout nouveau comité ou de toute nouvelle autorité de surveillance.

³¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1060/2009 sur les agences de notation de crédit, COM(2010) 289 final.

Dans le cas précis des établissements financiers et des fournisseurs de services d'investissement, les auditeurs sont tenus de signaler sans délai aux autorités compétentes tout fait ou décision qui pourrait constituer une infraction grave aux dispositions législatives, compromettre la continuité des activités de l'entreprise ou motiver un rapport d'audit³². Les auditeurs des entreprises d'investissement sont tenus de faire rapport tous les ans aux autorités compétentes sur une série de points³³. La Commission ne sait pas si cette disposition a réellement été respectée pendant la crise et si les auditeurs ont présenté ces rapports aux autorités compétentes au cas par cas³⁴. Elle souhaiterait poser la question de savoir si la communication entre les auditeurs et l'autorité de régulation des marchés doit devenir obligatoire pour toutes les sociétés importantes ou cotées; la communication avec les autorités compétentes en cas de fraude au sein des sociétés pourrait aussi faire l'objet d'une attention particulière.

Questions

- (25) Quelles mesures devrait-on envisager pour accroître l'intégration et la collaboration sur la surveillance des cabinets d'audit au niveau de l'UE?
- (26) Comment peut-on parvenir à un degré plus élevé de consultation et de communication entre l'auditeur de grandes entreprises cotées et les autorités de régulation?

5. CONCENTRATION ET STRUCTURE DU MARCHÉ

Les sociétés d'audit connues sous le nom de «Big Four» couvrent le marché des audits des sociétés cotées³⁵. En termes de revenus ou d'honoraires, la part de marché totale des «Big Four» pour les sociétés cotées dépasse 90 % dans la plupart des États membres de l'UE³⁶. L'accès à ce niveau supérieur du marché de l'audit s'est avéré très difficile pour de nombreux cabinets d'audit de taille moyenne malgré leur capacité à travailler sur le marché international de l'audit.

Une telle concentration pourrait entraîner une accumulation de risques systémiques et l'effondrement d'une société d'importance systémique ou d'une société qui a atteint des proportions systémiques⁵ pourrait perturber l'ensemble du marché.

Le marché semble trop concentré dans certains segments et n'offre pas suffisamment de choix aux clients lorsqu'ils doivent engager leurs auditeurs.

³² Article 55 de la directive 2004/39/CE du 21 avril 2004 concernant les marchés d'instruments financiers. Article 53 de la directive 2006/48/CE concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice.

³³ Article 20 de la directive 2006/73/CE du 10 août 2006 portant mesures d'exécution de la directive 2004/39/CE.

³⁴ Document de travail des services de la Commission (joint au Livre vert sur le gouvernement d'entreprise dans les établissements financiers et les politiques de rémunération) SEC(2010) 669 – page 33, point 6.1.1.

³⁵ Deloitte & Touche, Ernst & Young, PricewaterhouseCoopers et KPMG.

³⁶ London Economics, Study on the Economic Impact of Auditors' Liability Regimes («Étude sur l'incidence économique des régimes de responsabilité des auditeurs»); septembre 2006, tableau 5, pages 22-23. http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/liability/index_fr.htm.

De plus, être auditeur de grandes entreprises cotées semble être un gage de bonne réputation; cette association positive permettrait donc aux plus grandes sociétés de remporter d'autres contrats à la visibilité élevée, réduisant ainsi le dynamisme du marché.

Par ailleurs, les sociétés qui ne font pas partie des «Big Four» continuent de pâtir d'un manque de reconnaissance de leurs capacités de la part des plus grandes entreprises. Il semblerait qu'il y ait aussi des cas de clauses contractuelles obligeant à recourir aux «Big Four» qui sont parfois imposées aux sociétés, par exemple par les établissements financiers comme condition d'obtention d'un prêt.

La Commission souhaiterait dès lors réfléchir à l'opportunité des mesures suivantes:

Audits conjoints / consortiums d'audit

Les audits conjoints en tant que tels ne sont obligatoires qu'en France, où les sociétés cotées sont tenues de désigner deux cabinets d'audit différents qui se partagent l'audit et signent ensemble le rapport d'audit. Cette pratique devrait être plus répandue pour encourager le marché à permettre aux sociétés de taille moyenne n'ayant pas une importance systémique de devenir des acteurs de poids dans le segment des audits de grandes entreprises, ce qui à ce jour s'est révélé difficile. Pour favoriser l'émergence d'autres acteurs et la croissance des petits et moyens cabinets d'audit, la Commission pourrait envisager d'introduire la formation obligatoire d'un consortium de cabinets d'audit qui compte au moins une société d'audit n'ayant pas une importance systémique pour les audits des grandes entreprises. Ces consortiums devraient répondre à des orientations claires en matière de responsabilité pour l'ensemble de l'opinion d'audit et disposer d'un mécanisme de résolution / d'information en cas de divergences d'avis entre les membres du consortium.

La notion d'«audit conjoint» pourrait aussi constituer un moyen d'éviter les turbulences sur le marché de l'audit si l'un des grands réseaux d'audit faisait faillite.

Rotation obligatoire des auditeurs et nouveaux appels d'offres

La rotation obligatoire permettrait non seulement d'accroître l'indépendance des auditeurs comme mentionné plus haut, mais aussi de jouer un rôle de catalyseur en insufflant plus de dynamisme et de capacités sur le marché de l'audit. On pourrait envisager une rotation obligatoire du cabinet / consortium d'audit après une période donnée. Pour éviter que les cabinets ne changent de société pour emmener avec eux certains clients, les règles de rotation devraient garantir que non seulement les sociétés mais aussi les cabinets sont soumis à la rotation. Cette rotation obligatoire devrait être assortie d'un appel d'offres obligatoire transparent en ce qui concerne les critères de désignation de l'auditeur. La qualité et l'indépendance devraient constituer les principaux critères de sélection dans toute procédure d'appel d'offres. Les tentatives visant à dynamiser le marché n'auraient qu'un effet restreint si, pour une année donnée, seul un petit nombre d'audits des grandes sociétés cotées faisait l'objet d'un appel d'offres ouvert et équitable.

L'idée reçue «Big Four is Best»

Avec la consolidation du segment supérieur du marché, la désignation d'une société «Big Four» en tant qu'auditeur d'une entreprise semble procurer un niveau plus élevé de «confort». La Commission souhaiterait néanmoins comprendre quelle est la part d'«image» et quelle part

de cette réputation est réellement méritée. Des rapports transparents des inspections, comme actuellement au Royaume-Uni, permettent de mieux évaluer les circonstances³⁷.

La Commission veillera aussi à aborder le problème des clauses contractuelles officiellement appelées clauses réservées aux «Big Four»³⁸. Une solution possible serait la création d'un certificat européen de qualité pour les cabinets d'audit qui établirait officiellement leur aptitude à réaliser les audits de grandes entreprises cotées.

Plan d'urgence

La Commission collaborera avec les États membres, les cabinets d'audit et les autres parties prenantes, notamment les instances internationales, afin d'élaborer un plan d'urgence. Ce plan offrirait une solution rapide en cas de disparition d'une société d'audit d'importance systémique, éviterait que la fourniture des services d'audit soit interrompue et empêcherait une nouvelle accumulation structurelle des risques sur le marché.

Dans le cadre du plan d'urgence, il convient de noter que la formation de consortiums pourrait jouer un rôle significatif. En cas de disparition de l'un des membres du consortium, la société « survivante » devrait être en mesure de poursuivre l'audit jusqu'à ce que des mesures plus « permanentes » soient mises en place.

Par cohérence vis-à-vis des démarches envisagées dans le secteur bancaire, les concepts liés à la faillite ordonnée, notamment celui de testament (« living will »), devraient être examinés de manière proactive.

Analyse des bénéfices de la concentration

La Commission souhaiterait examiner dans quelle mesure la concentration des grandes sociétés d'audit a entraîné l'innovation attendue dans les méthodes d'audit; cela est particulièrement important dans le cadre de l'audit des établissements financiers, qui ont mis au point une large gamme de produits et de processus qui sont devenus de plus en plus complexes avec le temps.

La Commission souhaiterait recueillir des points de vue sur la question de savoir si les bénéfices principaux du regroupement des grandes sociétés d'audit au cours des 20 dernières années (internationalisation de l'offre internationale, les synergies) restent d'actualité ou s'il est nécessaire de réexaminer la situation. De plus, la Commission souhaiterait recueillir des points de vue sur la question de savoir s'il y a lieu de revenir sur la concentration des dernières décennies, compte tenu du risque systémique lié aux grandes sociétés internationales.

Questions

- (27) La configuration actuelle du marché de l'audit pourrait-elle présenter un risque systémique?
- (28) Estimez-vous que la formation obligatoire d'un consortium de sociétés d'audit comprenant au moins une société d'audit plus petite, n'ayant pas une importance

³⁷ Communiqué de presse POB PN 60 de l'unité d'inspection du conseil d'information financière, 14 septembre 2010.

³⁸ *Restrictive bank covenants keep Big four on top* (Christodoulou, 2010), *Accountancy Age*, 17 juin 2010.

systémique, pourrait agir comme un catalyseur qui dynamiserait le marché de l'audit et permettrait aux petits et moyens cabinets de participer plus activement au segment des audits plus importants?

- (29) Êtes-vous d'accord avec l'idée d'une rotation obligatoire et du lancement d'un nouvel appel d'offres après une période donnée dans le but d'améliorer la structure des marchés de l'audit? Quelle devrait être cette période maximale?
- (30) Que devrait-on faire face à l'opinion dont bénéficient les «Big Four»?
- (31) Êtes-vous d'accord avec l'idée que les plans d'urgence, notamment les testaments, pourraient jouer un rôle clé dans la gestion des risques systémiques et des risques de faillite des sociétés?
- (32) Est-ce que les bénéfices du regroupement des grandes sociétés d'audit au cours de ces deux dernières décennies (internationalisation de l'offre, les synergies) sont toujours d'actualité? Dans quelles circonstances un retour en arrière pourrait-il être envisagé?

6. CREATION D'UN MARCHE EUROPEEN

La transposition de l'article 3 de la directive par les États membres a récemment entraîné des avancées qui ouvrent la voie à la propriété transfrontalière des sociétés d'audit. À la suite de la mise en œuvre de cet article par les États membres, certains réseaux d'importance ont amélioré leur degré d'intégration. Toutefois, de nombreux obstacles à l'intégration du marché européen de l'audit subsistent et la mobilité transfrontalière des professionnels du secteur reste faible.

Les diverses réglementations au niveau national, européen et international ont engendré une complexité qui entrave les activités transfrontalières des sociétés d'audit, notamment des petits et moyens cabinets. Cette complexité a également empêché les plus petits réseaux de s'étendre et de pénétrer le marché des audits des grandes entreprises. L'absence de coordination au niveau européen et international concernant les systèmes de supervision publique et de contrôle de la qualité pourrait aussi entraver le développement de plus petits réseaux de cabinets d'audit.

Certaines dispositions de la directive pourraient également être perçues comme une éventuelle cause de la fragmentation du marché:

- l'article 3 de la directive exige l'agrément et l'enregistrement dans chaque État membre où les services doivent être fournis;
- l'article 14 de la directive prévoit une épreuve d'aptitude dans chaque État membre pour qu'un auditeur puisse y offrir ses services.

Les exigences ci-dessus diffèrent des règles générales applicables aux autres professions réglementées³⁹ et empêchent la mobilité des auditeurs.

³⁹ Règles établies dans la directive 2005/36/CE sur les qualifications professionnelles et dans la directive «services» 2006/123/CE.

Un marché européen unique des services d'audit pourrait se fonder sur une plus grande harmonisation («maximale») et un «passeport européen pour les auditeurs». Pour ce faire, il faudrait créer un système d'enregistrement européen, basé sur des exigences de qualification professionnelle et une gouvernance communes et des règles de propriété et d'indépendance applicables dans toute l'Union européenne. Si la surveillance européenne des auditeurs est renforcée conformément aux orientations présentées au point 4, on pourrait envisager d'exiger que ces auditeurs s'enregistrent auprès d'une seule autorité et se soumettent à sa supervision de façon semblable à ce qui a été récemment proposé pour les agences de notation de crédit⁴⁰. Ce système pourrait également augmenter la concurrence sur le marché des grands audits en facilitant le développement de réseaux européens d'audit et en réduisant les coûts des services d'audit à l'échelon européen.

Questions

- (33) Selon vous, quelle est la meilleure façon d'améliorer la mobilité transfrontalière des professionnels de l'audit?
- (34) Êtes-vous d'accord avec la proposition d'une harmonisation maximale combinée à un passeport européen unique pour les auditeurs et les sociétés d'audit? Estimez-vous que cette proposition devrait aussi s'appliquer aux plus petits cabinets d'audit?

7. SIMPLIFICATION: LES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES ET LES PETITS ET MOYENS CABINETS

7.1. Les petites et moyennes entreprises (PME)

Si l'audit apporte une valeur ajoutée aux PME en termes de crédibilité accrue de l'information financière, l'audit légal est également perçu comme une charge administrative potentielle. Des efforts considérables doivent être faits pour créer un environnement spécifique à l'audit des PME. Il faudrait:

- éviter d'imposer l'audit légal aux PME;
- pour les États membres voulant maintenir une certaine forme de garantie, introduire un nouveau type de service légal adapté aux besoins des PME, par exemple un «audit limité» ou un «examen légal» où les auditeurs suivraient une procédure restreinte afin de détecter les déclarations inexactes dues à l'erreur ou la fraude. L'Estonie impose déjà un examen limité des petites entreprises et le Danemark étudie la question. La Suisse applique aussi ce type de mesure; les examens limités sont généralement acceptés aux États-Unis;
- en cas d'interdiction de services autres que d'audit (voir point 3 ci-dessus), on pourrait envisager une exemption limitée qui permettrait, si les garanties appropriées sont en place, à l'auditeur d'une PME de continuer de fournir certains services autres que d'audit à cette entreprise – par exemple une assistance pour accéder à des prêts, pour les déclarations fiscales, pour les fiches de salaire ou même pour la comptabilité.

⁴⁰ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1060/2009 sur les agences de notation de crédit, COM(2010) 289 final.

7.2. Les petits et moyens cabinets (PMC)

Les PMC estiment qu'ils évoluent dans un environnement de plus en plus réglementé qui ne convient pas nécessairement à leurs pratiques ni aux besoins immédiats des PME qui ont recours à leurs services. Afin de garantir de bonnes conditions pour le développement de ces cabinets, l'«audit limité» ou l'«examen légal» précités pourraient être assortis de règles proportionnées sur le contrôle qualité et d'une surveillance adaptée par des autorités de régulation de l'audit adaptée. Les PMC pourraient dès lors réduire leurs frais administratifs tout en offrant de meilleurs services à leurs clients.

Questions

- (35) Seriez-vous favorable à un type de service plus simple qu'un audit, à savoir un «audit limité» ou un «examen légal», pour les états financiers des PME, à la place de l'audit légal? Ce service devrait-il dépendre du fait qu'un comptable (interne ou externe) ayant les qualifications appropriées ait préparé les comptes?
- (36) Est-ce qu'une exemption limitée, applicable aux PME, devrait être mise en place en cas d'éventuelle interdiction future de fournir des services autres que d'audit?
- (37) Est-ce qu'un «audit limité» ou un «examen légal» devraient être assortis de règles moins contraignantes en ce qui concerne le contrôle de qualité interne et la surveillance des autorités? Pourriez-vous donner des exemples pratiques du fonctionnement de tels services?

8. COOPERATION INTERNATIONALE

En matière de coopération internationale sur la supervision des cabinets d'audit, la directive constitue la base pour une coopération étroite avec les organismes de supervision d'audit des pays tiers.

La première étape en matière de coopération internationale consiste à parvenir à un premier degré de confiance mutuelle par l'échange de documents d'audit entre les organismes européens de supervision et leurs homologues dans les pays tiers. Cet échange de documents d'audit requiert une décision de la Commission, en accord avec les États membres et le Parlement européen, qui constate que les systèmes des pays tiers protègent de manière appropriée les données à caractère professionnel et personnel. Les autorités des États membres peuvent conclure des accords bilatéraux pour l'échange de documents d'audit avec leurs homologues dans les pays tiers dont les systèmes de supervision ont été déclarés «adéquats». Conformément aux décisions de la Commission en matière d'adéquation adoptées cette année, ces accords sont possibles en ce qui concerne la coopération avec les organismes de supervision d'audit en Australie, au Canada, au Japon, en Suisse et aux États-Unis.

La deuxième étape consisterait en un deuxième degré de confiance mutuelle entre les États membres et ces pays tiers qui disposent de mesures équivalentes sur des sujets comme les inspections des cabinets d'audit. La Commission, en accord avec les États membres et le Parlement européen, a entamé le processus pour adopter une décision qui établit quels États membres sont équivalents à l'UE à cet égard. La confiance mutuelle permettra une supervision plus efficace des sociétés d'audit internationales. Elle évitera aussi les doubles emplois dans la surveillance des sociétés transfrontalières au niveau international.

Comme mentionné précédemment, la surveillance des auditeurs de grands groupes présents dans de nombreux pays est un sujet important. En plus des mesures à mettre en place pour permettre à l'auditeur de groupe d'assumer son rôle et ses responsabilités, la Commission s'entretiendra avec ses partenaires internationaux sur les autres dispositions à adopter au niveau mondial pour la surveillance des audits de groupe et des réseaux d'audit internationaux.

Questions

(38) Selon vous, quelles mesures de coopération internationale pourraient augmenter la qualité de la supervision des acteurs internationaux du secteur de l'audit?

9. PROCHAINES ETAPES

Le présent livre vert est accessible au public jusqu'au **8 décembre 2010**. Les commentaires sont à envoyer à l'adresse markt-greenpaper-audit@ec.europa.eu. Toutes les contributions seront rendues publiques sur le site web de la DG Marché intérieur et Services (sauf si l'auteur demande la confidentialité) ainsi qu'une synthèse des commentaires recueillis lors de la présente consultation. Pour tout renseignement sur le traitement qui sera réservé à vos données à caractère personnel et à votre contribution, vous êtes invité à prendre connaissance de la déclaration spécifique de confidentialité jointe au présent livre vert.

La Commission organisera une conférence de haut niveau le **10 février 2011**. L'objectif de cette conférence sera de débattre du présent livre vert et des principaux résultats de la consultation avec toutes les parties intéressées et d'étudier les solutions envisageables. Lorsque cette phase de consultation sera clôturée, la Commission annoncera en 2011 les mesures de suivi et les propositions qu'elle prévoit de présenter.