

Politique d'audit - leçons de la crise

2011/2037(INI) - 24/05/2011

La commission des affaires juridiques a adopté à l'unanimité le rapport d'initiative d'Antonio MASIP HIDALGO (S&D, ES) sur la politique en matière d'audit « les leçons de la crise ».

Globalement, les députés estiment qu'il convient de relancer un débat en profondeur sur la fonction et l'indépendance de l'auditeur et la structure du marché de l'audit, vu la forte concentration du marché (contrôlé par les quatre plus grands cabinets d'audit - les "Big Four").

Ils font dès lors une série de **recommandations générales** dans lesquelles ils saluent la publication du Livre vert de la Commission et de ses propositions (notamment, en ce qui concerne la possibilité d'améliorer le contrôle légal des comptes). Pour les députés, le débat sur le rôle de l'auditeur doit aller de pair avec un renforcement du rôle du comité d'audit, actuellement peu efficace, ainsi que des informations financières et des informations sur le risque que les entreprises sont tenues de fournir. Ils ne voient actuellement pas encore de base suffisante pour une évaluation finale et, demandent dans ce contexte, à la Commission de réaliser **une analyse large et exhaustive des incidences**, qui :

- étudie les différentes options politiques,
- soit centrée sur les questions pratiques,
- reconsidère l'importance de l'information financière en vue d'une information correcte sur l'évolution économique durable des entreprises,
- inclut une analyse des représentants d'intérêt dans le but de clarifier la segmentation de l'étude d'incidence pour les différents groupes, comme les PME, les SIFI et d'autres sociétés cotées et non cotées.

Rôle de l'auditeur : les députés se félicitent de l'intention du Livre vert d'accroître la transparence et **la qualité des rapports d'audit** afin de contribuer à la stabilité du marché financier. Ils se disent favorables à toute mesure reposant sur la preuve que les coûts et les charges supportés par les établissements financiers sont compensés par l'amélioration significative de leur qualité ainsi que par une évaluation externe régulière. Ils insistent notamment sur la nécessité **d'une législation spécifique** dans ce domaine et demandent également :

- la présentation par la Commission d'une proposition sur la gouvernance et l'audit des entreprises;
- l'extension du champ d'application à tous les établissements financiers;
- l'élargissement du rôle de l'auditeur au contrôle de l'information relative au risque fourni par l'entité contrôlée.

Pour ce qui est de **la forme des rapports d'audit**, les députés estiment que ces derniers devraient être brefs, contenir des conclusions claires et concises, et aborder tous les points relevant de la mission légale de l'auditeur. Les rapports d'audit des établissements financiers devraient spécifiquement inclure des prescriptions de divulgation renforcées pour l'évaluation des actifs moins liquides afin de permettre une comparaison des évaluations des instruments financiers entre les établissements.

D'autres recommandations spécifiques sont proposées en matière de **transparence**. Les députés suggèrent notamment que les auditeurs aient une responsabilité tournée à la fois vers l'avenir et vers l'extérieur. Ainsi, les informations dont disposent les auditeurs, qui relèvent de l'intérêt public et ont trait au risque, devraient être révélées aux autorités de réglementation et, dans la majorité des cas, rendues publiques.

Les députés se penchent également sur le rôle des **comités d'audit** de tous les établissements financiers en vue de les renforcer. Ceux-ci devraient approuver un modèle d'évaluation du risque prévoyant des comparaisons des éléments spécifiques à la société par rapport à des critères de référence comprenant les besoins potentiels de fonds futurs, les conventions bancaires, les futurs flux de liquidités, la gestion des risques, les estimations de la direction et le respect des grands principes comptables, ainsi que tout risque prévisible en ce qui concerne le modèle économique de l'entreprise. Cette évaluation devrait être présentée chaque année et approuvée au conseil d'administration et au conseil de surveillance des établissements financiers, en même temps que le rapport d'audit complet. Pour les députés, **le scepticisme professionnel** est l'un des piliers du contrôle et doit s'appliquer à chacune des phases du contrôle en se fondant sur l'objectivité et l'indépendance de l'auditeur, associées au jugement professionnel acquis par l'expérience qui ne peut être remplacé par une simple procédure formelle. Les députés insistent en outre sur la nécessité d'un dialogue entre l'auditeur externe, l'auditeur interne et le comité d'audit.

De manière générale, les députés estiment qu'il convient d'établir, par acte législatif, une distinction claire entre les deux activités d'audit, interne et externe. Les députés invitent également pour que la Commission accélère l'adoption de **normes internationales d'audit** (normes ISA) en vue d'harmoniser le niveau de contrôle au plan européen et faciliter la tâche des organes de surveillance.

Gouvernance et indépendance des cabinets d'audit : les députés partagent l'opinion selon laquelle un **conflit d'intérêt est inévitable si l'auditeur est nommé et rémunéré par l'entreprise contrôlée**. Ils considèrent toutefois qu'il n'est pas justifié, pour le moment, que cette nomination soit réalisée par un tiers et demandent plutôt que l'on renforce le rôle du comité d'audit. Les députés estiment notamment que l'auditeur devrait être mandaté non pas par le comité d'administration de l'entreprise à auditer, mais par le comité d'audit. Ce dernier devrait fixer les mesures à appliquer de façon à assurer l'indépendance de l'auditeur.

Les députés suggèrent en particulier **la création d'un code de bonne gouvernance internationale pour les cabinets d'audit** qui contrôlent des entreprises présentant un intérêt public.

Pour renforcer **l'indépendance de l'auditeur**, les députés demandent que la Commission se penche sur les questions suivantes : i) le changement régulier des auditeurs (sans pour autant favoriser le principe de la rotation systématique externe) ; ii) la séparation claire entre des responsabilités portant sur les services de vérification comptable et les services différents de ceux de la vérification comptable qu'un cabinet d'audit fournit à un client ; iii) dresse une liste des conditions en vertu lesquelles les services comptables seraient jugés incompatibles avec les services d'audit ; iv) l'interdiction aux auditeurs externes de fournir des services, au sein de l'entreprise contrôlée, susceptibles de donner lieu à un non-respect des conditions applicables en matière d'indépendance ou d'autres conditions morales.

De manière générale, les députés considèrent que les services d'audit qui sont susceptibles d'entraîner un conflit d'intérêts ne doivent pas être effectués par la même société, y compris certains services de conseil et l'évaluation de produits structurés complexes. Ils recommandent notamment que ce soit **le comité d'audit en tant qu'entité du conseil de surveillance, et non le conseil d'administration, qui décide d'autoriser ou non la prestation de services autres que d'audit** à une entreprise financière donnée et négocie l'offre et les détails du mandat.

D'autres recommandations sont faites en matière de transparence telles que :

- la publication des honoraires qu'un cabinet d'audit ou qu'un réseau de cabinets d'audit peut recevoir d'un même client (notamment, lorsqu'ils dépassent un seuil donné) ;
- la fixation de limites ou d'exigences en matière de planification lorsque ces honoraires dépassent un certain pourcentage de l'ensemble des revenus du cabinet ou du réseau de cabinets considéré, afin d'éviter que celui-ci ne se retrouve dans une situation de dépendance économique;

- la publication des comptes des cabinets d'audit qui contrôlent des entités d'intérêt public.

Les députés estiment par ailleurs qu'en cas d'abus de fonction par le conseil d'administration d'une entreprise ou d'une entité d'intérêt public, **tous doivent pouvoir être poursuivis pénalement.**

La Commission et les États membres devraient en outre rendre exemplaire **l'audit des structures publiques** et éviter les éventuels conflits d'intérêts pouvant résulter de liens entre l'auditeur et les organes décisionnels des structures publiques auditées.

Surveillance : dans ce domaine, les députés demandent également :

- la présentation par la Commission d'une proposition destinée à améliorer la communication entre les auditeurs d'entités d'intérêt public et les autorités de réglementation ;
- une harmonisation des pratiques de supervision de l'audit ;
- l'intégration d'un groupe européen des organes de supervision de l'audit dans le système européen de surveillance financière, éventuellement via l'ESMA (Autorité européenne des marchés financiers) ;
- une meilleure communication dans les deux sens entre les auditeurs et les superviseurs financiers des établissements financiers, particulièrement en ce qui concerne des domaines sensibles ;
- une même communication pour les entités transfrontalières par les auditeurs et les autorités européennes de surveillance ;
- le respect par la Commission et les États membres des conclusions formulées par les Cours des comptes nationales dans le cadre de leur mission d'audit.

Concentration et structure du marché : d'une manière générale, les députés estiment que, vu la configuration du marché actuel, la chute d'un des quatre grands cabinets d'audit constituerait fondamentalement un risque pour la crédibilité de la profession d'auditeur dans son ensemble. Ainsi, la faillite d'un cabinet d'audit considéré comme "trop grand pour faire faillite" pourrait engendrer un risque moral, raison pour laquelle il conviendrait de renforcer les **plans d'urgence** ayant trait aux grands cabinets d'audit en vue de minimiser la possibilité qu'un cabinet d'audit abandonne le marché sans motif valable. Ces plans d'urgence devraient inclure un mécanisme par lequel le régulateur serait informé de tout problème menaçant un cabinet d'audit au niveau national ou international.

Les députés suggèrent notamment **l'introduction de testaments** ("*living wills*") pour les grands cabinets d'audit et les auditeurs qui fournissent des services d'audit significatifs au secteur financier, ainsi que l'établissement de plans d'urgence transfrontaliers pour le transfert dans les règles, des contrats de clients au cas où un acteur important se retirerait du marché.

Les députés considèrent par ailleurs qu'un des objectifs de toute action entreprise en matière d'audit doit consister à **instaurer une concurrence entre les différents cabinets du secteur**, tout en préservant la qualité, la précision et l'ampleur des audits. À cet effet, la Commission devrait veiller à l'existence de conditions de concurrence identiques pour tous les cabinets opérant sur le marché et contribuer à réduire la complexité des dispositions dans le secteur de l'audit au niveau européen. Cette simplification de l'accès au marché et l'élimination des obstacles y afférents sont en effet des éléments clés en vue d'attirer un plus grand nombre d'opérateurs sur le marché de l'audit. La Commission devrait également envisager des solutions permettant aux entités d'intérêt public, au secteur public et aux institutions européennes de mieux évaluer la qualité des services d'audit fournis par les cabinets d'audit, indépendamment de leur taille.

Les députés proposent également : i) le renforcement de la méthode des audits conjoints ; ii) l'évaluation des bénéfices potentiels et les coûts de l'introduction de l'audit obligatoire tant sur les petites entreprises d'audit, que sur les entreprises contrôlées, notamment les établissements financiers, et l'incidence qu'elle peut avoir sur la concentration du marché de l'audit ; iii) **l'interdiction de l'intégration dans les contrats de clauses restrictives en faveur des quatre grands cabinets d'audit.**

Pour ce qui est des cabinets de petite taille, les députés estiment que les fusions de cabinets d'audit de petite ou moyenne taille devraient être encouragées. Ils incitent la Commission à envisager **la création d'un certificat et d'un registre de qualité pour les cabinets d'audit** afin de démontrer que les entités de petite ou moyenne taille peuvent elles aussi accomplir un travail satisfaisant.

Plus globalement, les députés estiment que le secteur des marchés publics doit s'efforcer de faire appel à des cabinets autres que les quatre grands, et que les organismes publics doivent établir un pourcentage de référence quant au recours à ces cabinets. Pour sa part, la Commission devrait prévoir, dans le cas d'appels d'offres d'entités d'intérêt public, qu'en plus des quatre grands, au moins deux autres cabinets d'audit se voient accorder un accès équitable à la procédure d'appel d'offres. La DG Concurrence de la Commission devrait en outre mener une étude circonstanciée sur le marché de l'audit.

Création d'un marché européen : enfin, les députés reviennent sur la question du marché européen de l'audit et appellent la Commission à :

- examiner dans quelle mesure faciliter les activités d'audit transfrontalières pourrait permettre de supprimer d'éventuelles barrières à l'entrée sur le marché ;
- examiner dans quelle mesure un marché européen des prestations d'audit pourrait servir à réduire la complexité et **le coût pour tous les opérateurs du marché**, et plus particulièrement pour les cabinets d'audit de petite et de moyenne taille;
- prendre toutes les initiatives utiles en vue de l'adoption et de l'application, dans le droit de l'Union, de normes d'audit internationales qui contribuent à la mise en place de conditions de concurrence réellement uniformes dans le cadre de la réalisation d'audits;
- formuler des propositions en vue d'une harmonisation progressive, le but ultime étant la création d'un **passeport européen des auditeurs**, en insistant tout particulièrement sur tout ce qui garantit l'indépendance de l'auditeur;
- mettre au point un régime de responsabilité paneuropéen pour la profession d'auditeur.