

La Réforme de l'Audit en Europe

POSITION PAPER

1. LES ENJEUX DE LA REFORME DE L'AUDIT EN EUROPE

Estimant que la crise financière de 2008 a mis en lumière des dysfonctionnements au niveau de l'audit des **entités d'intérêt public** (ci-après « EIP »), la Commission Européenne a entrepris de revoir le dispositif correspondant, dans le but d'améliorer la qualité de l'audit et de restaurer la confiance.

Les problématiques sous-jacentes ont été très clairement identifiées et exposées par la Commission dans son analyse d'impact de novembre 2011 :

- **comment renforcer l'indépendance et le scepticisme professionnel des auditeurs ?**
- **comment renforcer la concurrence sur le marché des EIP actuellement très concentré ?**

La Commission se réfère en premier lieu aux questions soulevées par la crise financière qui a touché et qui continue de toucher l'Europe.

Les travaux de la Commission ont abouti à la proposition d'un règlement européen portant sur « *les exigences spécifiques applicables au contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public* ». En parallèle, le projet de directive, modifiant la directive 2006/43/CE concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés, **élargit le périmètre des EIP**.

Cependant, bien que comprenant les raisons qui ont poussées la Commission à proposer des textes relatifs à l'audit légal des comptes des Entités d'Intérêt Public, **la profession française s'inquiète de certaines mesures et aimerait faire des propositions afin d'atteindre les objectifs de la Commission**.

2. LA ROTATION COUTE QUE COUTE : LA PIERRE ANGULAIRE DU DISPOSITIF DE LA COMMISSION

Le dispositif proposé par la Commission repose sur le principe que l'auditeur doit être soumis à la **rotation après une période maximale de six ans**¹, pour ne pas risquer de compromettre son indépendance et son scepticisme. L'EIP a par ailleurs la possibilité de mettre fin aux fonctions de l'auditeur dès la fin de la deuxième année de son mandat. Le règlement introduit également un délai de viduité de quatre ans.

Par ailleurs, la sélection du nouvel auditeur doit résulter d'une **procédure d'appel d'offres**, destinée à lever les barrières à l'entrée et de créer un « *level playing field* ».

De même, instituée par la 8^{ème} directive (2006/43/CE), la règle de la rotation des principaux associés en charge de l'audit après une période maximale de **sept ans** est reprise dans le règlement, **qui porte toutefois le délai de viduité de deux ans à trois ans**.

En ce qui concerne la rotation, bien que **la profession française, dans son ensemble, soit contre cette mesure** pour diverses raisons, elle entend néanmoins la fermeté de la Commission Européenne sur ce point et notamment sa volonté d'en faire la pierre angulaire du texte. **Dans ce contexte, la rotation ne pourra être mise en œuvre qu'avec des mesures d'accompagnement fortes**, développées plus loin et portant notamment sur :

1. **un ensemble de mesures réellement incitatives à la pratique du joint-audit ;**
2. **l'application d'un principe de proportionnalité de la rotation aux EIP, exemptant les entreprises qui ne présentent pas un risque systémique ;**
3. **l'allongement de la durée totale du mandat proposée dans le projet de Règlement.**

¹ On parle bien ici de rotation des cabinets et non des associés (signataire et « associé principal » au sens de la Directive Audit 2006/43/CE)

En outre la profession française regrette **que l'autre mesure phare de la réforme, à savoir la séparation des activités audit et non-audit², ne fasse pas l'objet d'un débat aussi profond et structurant** que celui sur la rotation des cabinets. En effet, cette proposition, qui présente de **nombreux atouts en matière d'indépendance et de déconcentration du marché**, est très structurante vis-à-vis du modèle économique des cabinets d'audit. En France, il aura fallu presque dix ans et de nombreux efforts pour que la profession s'adapte complètement à la réforme de 2003 (Loi de Sécurité Financière).

3. LES EFFETS PERVERS DE CERTAINES MESURES

La Commission estime que **la limitation de la durée du mandat (2 ans plus 4 ans), associée à la rotation obligatoire du cabinet d'audit à l'issue d'une période maximale de 6 ans, constitue la seule façon de réduire efficacement le risque de liens de familiarité entre l'auditeur et l'audité.**

Mais, il faut veiller à ce que les mesures proposées **ne constituent pas des réponses épidermiques** à des cas particuliers (en référence à un ou deux auditeurs qui seraient en place depuis plus de 100 ans, par exemple dans certaines banques britanniques ou espagnoles), **en dépit de la cohérence d'ensemble et parfois du bon sens.**

La rotation des cabinets aboutira – notamment en France – à une concentration du marché de l'audit au profit des Big 4.

Croire que changer d'auditeur tous les six ans - ou encore plus souvent comme le permet le règlement - améliorera la qualité de l'audit des EIP, est une grave erreur. Croire qu'avec le démantèlement des grands réseaux d'audit la profession en sortira grandie, en est une également. C'est sous-estimer la complexité de la tâche de l'auditeur et l'éventail des compétences nécessaires.

La raison principale est que **l'investissement que représente chaque rotation** en termes de prise de connaissance de l'entité, auquel se rajoute le coût des réponses aux appels d'offres, **constituent en réalité des barrières à l'entrée supplémentaires, et non des opportunités.**

En effet, **comment lutter contre l'augmentation de la prime à la réputation** qui conduit les entreprises à désigner un Big à la place d'un non Big lors de la rotation ? Et combien d'appels d'offres perdus pour un seul gagné ? **Pour amortir tous les coûts supplémentaires, les auditeurs compenseront nécessairement en diminuant le volume d'heures** à dédier à l'audit des comptes. Comment pourrait-il en être autrement ?

La superposition de toutes ces mesures (et notamment rotation + appels d'offres) conduira à davantage de concentration sur le marché de l'audit et à la dégradation de la qualité de l'audit³, ce qui est contraire à l'effet recherché. Pour ne reprendre que le cas français, il est certain que si la rotation devait être imposée et le joint-audit timidement soutenu, le mouvement de fond à court-moyen terme se ferait au détriment de la pratique du joint-audit. Les entreprises auront déjà une contrainte réglementaire forte avec la rotation et il est certain qu'elles demanderont la suppression d'autres mesures contraignantes, comme le joint-audit⁴. **Cette suppression sera alors dramatique pour les petits et moyens cabinets** qui réalisent une partie de leur chiffre d'affaires dans l'audit légal de certaines EIP et qui ne pourront plus pénétrer ni même se maintenir sur le marché EIP sans la pratique du joint-audit.

Du côté des appels d'offres, l'expérience démontre que ces procédures sont néfastes aux petits et moyens cabinets et partant ne permettent pas l'émergence de nouveaux acteurs. Le marché accroîtrait même son caractère oligopolistique et deviendrait moins efficient et performant. Les proposer uniquement lors du choix initial – et non du renouvellement – semble être une piste à privilégier tout en les encadrant pour permettre une concurrence équilibrée entre les différents cabinets.

² On entend par activités d'audit les services de contrôle légal et les autres services financiers liés à l'audit (exemple : DDL). Par activités non audit on entend par exemple les activités de conseil, de préparation des comptes...

³ Etude du Pr. Dr. Annette G. Köhler « *Pflichtrotation auf dem deutschen Prüfungsmarkt – Eine Szenarioanalyse* » parue en mai 2012

⁴ Voir la pétition du Département des Marchés Financiers de la CNCC du 29 novembre 2012

Le modèle français a fait ses preuves et accepter la rotation sans mettre de réelles incitations à la pratique du joint en face serait prendre un risque majeur sur l'audit légal des comptes en France.

En tout état de cause, **la Commission n'a pas fait la démonstration que le renforcement de l'indépendance perçue de l'auditeur, au travers de la rotation imposée par le législateur, compense les dommages collatéraux de cette mesure.** Pourtant, plusieurs pays comme l'Autriche ou l'Espagne ayant mis en place la rotation des cabinets y ont renoncé récemment. Pour sa part l'Italie en constate aujourd'hui les effets pervers en termes de concentration du marché. Par conséquent, il apparaît très étonnant que la Commission puisse conclure dans son analyse d'impact que le surcoût lié aux appels d'offres soit marginal ou que l'apport de l'audit conjoint en termes d'indépendance soit quasiment neutre.

A contrario, **la Commission devrait davantage promouvoir la séparation des activités audit et non-audit.** Ce changement majeur constituerait à lui seul une véritable réforme et un profond bouleversement du fonctionnement du marché de l'audit, comme on peut le constater en France.

4. POUR UN AUDIT CONJOINT AU CŒUR DU DISPOSITIF

Il suffit de reprendre le considérant (26) de la proposition règlement de la Commission pour trouver les arguments en faveur de l'audit conjoint, puisqu'elle en fait elle-même l'apologie :

« La désignation de plusieurs contrôleurs légaux des comptes ou cabinets d'audit par les entités d'intérêt public stimulerait l'exercice du scepticisme professionnel et permettrait d'améliorer la qualité de l'audit.

En outre, cette mesure, combinée à la présence de petits cabinets d'audit, faciliterait le développement de la capacité de ces derniers, contribuant ainsi à élargir le choix de contrôleurs légaux des comptes et de cabinets d'audit disponible pour les entités d'intérêt public.

Par conséquent, ces dernières devraient être encouragées et incitées à désigner plusieurs contrôleurs légaux des comptes ou cabinets d'audit pour réaliser le contrôle légal de leurs comptes ».

C'est notamment pour toutes ces raisons que **la profession française se mobilise afin que l'audit conjoint (re)devienne l'une des clés de voûte du nouveau dispositif**, qui sera structurant et déterminant pour de nombreuses années.

Les contre-arguments qu'opposent ses détracteurs, tels que la difficulté de coordonner les travaux des auditeurs ou la question de la responsabilité, **traduisent une méconnaissance du sujet assez compréhensible** compte tenu du fait que l'audit conjoint est peu pratiqué en Europe et qu'une certaine expérience est nécessaire pour comprendre les tenants et les aboutissants d'une telle pratique.

Un troisième contre-argument souvent avancé concerne son surcoût, estimé entre 5% à 10% des honoraires d'audit d'après l'analyse d'impact de la Commission. Or, **ce surcoût nous semble bien inférieur à celui qui devra être supporté dans le cadre du dispositif envisagé par la Commission.** En tout état de cause, le coût relatif de l'audit restera relativement faible (les honoraires d'audit représentent aujourd'hui moins de 1% du chiffre d'affaires des entités auditées).

Enfin, plusieurs directeurs financiers interrogés sur le sujet, rappellent que l'audit conjoint apporte une **vraie complémentarité pour les entreprises** et ce, sur de nombreux aspects⁵.

Tout d'abord, **la présence de deux professionnels favorise une meilleure allocation des compétences** mises au service des entreprises, en particulier dès lors que ces dernières sont positionnées sur des métiers très spécifiques ou sur plusieurs zones géographiques.

De la même manière, **la pluralité d'acteurs apporte richesse et diversité dans les approches à mener et les réponses ou avis à formuler** dans le cadre de questions techniques posées par les entreprises lors de leurs

⁵ Selon une enquête européenne menée par Experian pour Grant Thornton sur un panel de 3 000 EIP en septembre 2012, 65% des entreprises européennes aimeraient un marché de l'audit plus diversifié (22% sont contre) et 54% pensent que le joint-audit améliorerait la confiance dans le marché.

arrêtés comptables. Cette pluralité permet aussi de mobiliser plus facilement des ressources pour répondre aux besoins des entreprises afin de réaliser des travaux autres que l'audit, dans le respect des règles déontologiques.

L'audit conjoint ne constitue ni un « double » ni un commissariat aux comptes « partagé ». Il ne représente donc pas un double coût ; il contribue surtout à la qualité de l'audit pour les entreprises !

Il faut voir dans l'expérience française actuelle, la preuve de l'efficacité de ce dispositif : entreprises, cabinets, représentations professionnelles et syndicales et même Big Four Français soutiennent cette pratique. Cette unité est rare et liée à la grande qualité du dispositif actuel qu'il ne faut à aucun prix mettre en péril.

La profession française dans son ensemble a bien à l'esprit que le joint-audit – pris isolément – ne peut être rendu obligatoire dans l'ensemble de l'Union Européenne mais demande à ce qu'il devienne une composante-clé de la réforme grâce à de réelles mesures incitatives à la pratique du joint-audit, afin d'obtenir une réforme équilibrée.

5. LES PROPOSITIONS DE LA PROFESSION FRANÇAISE

Dans le projet actuel, l'audit conjoint peut être mis en œuvre par les EIP de façon volontaire ou être imposé sur option des Etats membres (article 32 § 9) :

« Les Etats membres peuvent imposer aux entités d'intérêt public la désignation d'un nombre minimum de contrôleurs légaux de comptes ou cabinets d'audit dans certaines circonstances, et définir les conditions qui s'appliquent aux relations entre les contrôleurs ou cabinets désignés ».

La seule incitation accordée à l'audit conjoint réside dans la possibilité pour l'EIP de conserver ses auditeurs pendant 9 ans au lieu de 6 ans. **Autant dire que cette « prime » n'est pas du tout incitative, d'autant que la rotation des associés tous les sept ans est et resterait en vigueur**

Aussi, s'il est impossible de rendre l'audit conjoint obligatoire en Europe, **la profession française souhaite, à tout le moins, le rendre plus attractif afin que les EIP soient réellement incitées à le mettre en œuvre.**

Pistes de réflexions sur le Règlement

1. La législation de chaque Etat membre doit pouvoir imposer aux EIP **une durée de mandat avec un minimum de 2 ans et un maximum de 6 années** (art. 33 § 1 al. 1, 2) afin de respecter la variété des durées de mandats dans les Etats Membres. Les durées longues sont de nature à favoriser l'indépendance des auditeurs, sans remettre en cause la fluidité du marché de l'audit.
2. Pour les EIP qui n'auraient désigné qu'un seul cabinet d'audit (art. 33 § 1 al. 3), soit volontairement soit en vertu de la législation applicable dans l'Etat membre dont il relève, **la mission de l'auditeur ne pourrait pas dépasser 12 ans**, sans en limiter le nombre de renouvellements (article 33 §1 al. 2). **Lorsque l'EIP a désigné plusieurs cabinets d'audit dans le cadre d'un audit conjoint** (art. 33 § 1 al. 4), soit volontairement soit en vertu de la législation applicable dans l'Etat membre dont il relève, **la mission des auditeurs doit-être renouvelable plusieurs fois dans la limite minimale de 18 ans - pouvant passer à 24 ans en cas de rotation des tâches au sein du collège – voire ne pas être limitée dans le temps.**

L'allongement de la durée de la mission de l'auditeur permettrait **ainsi d'aligner la durée de la mission sur le niveau de risque et être compatible avec les coûts encourus pour obtenir la mission et prendre connaissance de l'entité. L'incitation à l'audit conjoint à 18 ou 24 ans, voire illimitée** bénéficie de la réduction des risques inhérente tout en rappelant qu'il s'agit là d'un maximum et non d'une durée obligatoire.

3. **En tout état de cause, si la rotation devait être mise en œuvre, elle devrait concerner les seules entités susceptibles de présenter un risque systémique.** Nous proposons en conséquence que la rotation ne s'applique pas :

- **aux PME** au sens de la directive prospectus 2003/71/CE (EIP ne dépassant pas deux des trois seuils : bilan 43 M€, chiffre d'affaires 50 M€, effectif 250) ;
- **aux OPCVM** ;
- **aux EIP autres que les établissements de crédit dont la capitalisation boursière est inférieure à un seuil qui resterait à définir – mais qui serait compris entre 1 et 5 Milliards d'euros en moyenne sur 3 ans – lorsqu'elles ont désigné deux auditeurs au moins** (art. 33 § 1 al. 1, 2 et 3). Par cette mesure, nous toucherons de suite les entreprises qui présentent de réels risques systémiques et qui ont été au cœur de la réflexion européenne sur le sujet. **Cette échelle de seuil de 1 à 5 milliards d'euros permettrait d'appliquer la rotation à une population représentant entre 80% et 95% de la capitalisation boursière européenne totale.**

De facto, les établissements de crédit EIP qui dépassent deux des trois seuils relatifs aux PME (cf. ci-dessus), seraient soumises à la rotation (art. 33 § 1 al. 1, 2 et 3). Cette mesure touchera 95% des banques.

4. Enfin la profession française propose qu'en tout état de cause, la rotation - si elle devait être mise en œuvre - soit assortie de mesures transitoires et d'accompagnement pleinement débattues. A titre d'exemple, une mise en œuvre par seuils d'entités pourrait être imaginée en commençant par les entreprises présentant les risques systémiques les plus évidents et qui sont aussi celles susceptibles de mettre en place les bonnes pratiques en la matière (comme cela a été le cas dans le passé pour le gouvernement d'entreprise, notamment la mise en place des comités d'audit et de rémunérations).
5. En ce qui concerne la limitation des honoraires des services d'audit financier connexes (article 9 § 2), **il conviendrait de garder le seuil des 10% mais de le lisser sur 3 ans** afin de prendre en compte le fait que l'entité auditée peut avoir des besoins en termes de services d'audit financier connexes qui fluctuent en fonction des événements et opportunités qui se présentent à elle. Par ailleurs, dans un souci d'harmonisation, **il conviendrait d'exclure dans la détermination du plafond des services d'audit financier connexes autorisés, les honoraires versés au titre des diligences obligatoires prévues par la législation européenne ou nationale.**

Enfin, lorsque l'entité contrôlée est l'entité consolidante du groupe, les honoraires versés pris en compte pour la détermination du plafond devraient correspondre aux honoraires sur l'ensemble du groupe.

6. En cas d'audit conjoint, ce **plafond serait fortement relevé, voire supprimé**, car l'existence d'un deuxième auditeur, qui va s'assurer de l'absence de conflits d'intérêt générés par la prestation fournie par l'autre auditeur, constitue en soi une mesure de sauvegarde. (article 9 § 2bis – nouveau). Il s'agit bien ici de définir une réelle incitation à la pratique du joint-audit. **Ne pas définir un plafond égal au moins à un multiple du niveau autorisé en cas de non-pratique du joint ne constituerait pas une incitation sérieuse pour les acteurs du marché.**
7. En ce qui concerne les **plafonds d'honoraires par client proposés par la Commission et devant conduire le comité d'audit à vérifier si la mission d'audit doit être soumise à un contrôle de qualité** par un autre contrôleur légal des comptes ou cabinet d'audit avant la publication du rapport d'audit (article 9 § 3 al. 1), **la profession française propose à l'instar de pratiques existantes, de confier l'évaluation de l'indépendance de l'auditeur au régulateur de l'audit. A défaut, il conviendrait au moins d'augmenter sensiblement ces seuils.** Ces derniers seront en effet atteints temporairement par des cabinets de taille intermédiaire intervenants sur des mandats EIP. Cette mesure étant pénalisante pour lesdits cabinets qui ne pourront alors par accéder à des missions de contrôle légal d'entités de taille de plus en plus importante – et donc de déconcentration du marché – **la profession française propose dans cette mesure alternative de passer au moins de 20% à 30% et de passer de deux années consécutives à plus de 15% à plus de quatre années consécutives à plus de 25%.** Pour les mêmes raisons, nous proposons de faire passer (article 9 § 3 al. 2) les seuils de déclenchement de la saisie de l'autorité compétente visée à l'article 35, à 25% ou plus du total annuel des honoraires perçus par le contrôleur légal des comptes pendant quatre années consécutives.

8. En ce qui concerne **les services interdits, la profession propose de rajouter à cette liste la mise en œuvre de systèmes informatiques financiers pour des entités d'intérêts publics ainsi que les services de ressources humaines, notamment le recrutement de membres de la direction** (article 10 § 3)
9. Enfin, **le modèle de cabinet d'audit pur (art. 10 § 5) n'est pas approprié pour la qualité de l'audit**. La fourniture de ces services apparaît en effet comme une menace pour l'indépendance de l'auditeur et la qualité de l'audit.

Pistes de réflexions sur la Directive

10. La profession française défend l'idée selon laquelle **les professionnels doivent être majoritaires dans le capital et le processus de décision des cabinets d'audit**. Ainsi, nous pensons que la proposition de la Commission européenne (article 1 § 3 b) est contradictoire avec l'objectif recherché de renforcement de l'indépendance. L'ouverture du capital des sociétés d'audit à des investisseurs tiers majoritaires affaiblira l'indépendance des auditeurs légaux associés. **Les cabinets d'audit n'ont pas besoin d'ouvrir leur capital au-delà de ce qui est déjà prévu par les dispositions de l'article 3 § 4 de la directive 2006/43/CE pour se développer**. L'accent doit plutôt être mis sur la déconcentration du marché de l'audit et l'article en question, supprimé.
11. Du côté de l'article 1, §15, la profession française remarque que la situation actuelle prévoyant **la possibilité pour des praticiens de participer – de façon minoritaire – à la direction du système de supervision publique n'a pas montré de défaillance à ce jour**. Il permet en outre d'éclairer le régulateur et d'améliorer sa connaissance précise de la profession et de son exercice. **Le maintien de cette dualité est aujourd'hui nécessaire** compte tenu des moyens à employer et de la nécessaire association de la profession au processus de contrôle qualité. La France – via la mise en place du H3C – est à cet égard déjà beaucoup plus avancée que la plupart des autres pays européens qui n'ont pas mis en place un tel processus indépendant de supervision.
12. Enfin, pour l'article 1 §16, l'objectif poursuivi par la Commission européenne est avant tout de garantir la qualité de l'audit effectué par les auditeurs légaux auprès des EIP. **Limiter la délégation à l'agrément et à l'enregistrement des contrôleurs ne tient pas compte de la réalité de l'audit auprès d'entités non EIP dans plusieurs Etats membres**. La possibilité de délégation des tâches à d'autres autorités ou organismes désignés par la loi devrait pouvoir être prévue pour les contrôleurs légaux et cabinets d'audit intervenant uniquement auprès d'entités non EIP.