

**DOCUMENT DE TRAVAIL DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU
MARCHÉ INTÉRIEUR ET DES SERVICES:
CONSULTATION SUR LES STRUCTURES DE CONTRÔLE DANS LES
CABINETS D'AUDIT ET SUR LEURS CONSÉQUENCES SUR LE
MARCHÉ DE L'AUDIT**

Les parties intéressées sont invitées à répondre d'ici le **28 février 2009**.

Les commentaires, de préférence sous la forme de remarques générales suivies des réponses aux questions figurant en annexe, doivent être transmis par courrier électronique à l'adresse suivante: markt-f4@ec.europa.eu. Les répondants peuvent également transmettre leurs commentaires par voie postale à la Commission européenne, DG Marché intérieur et services, Unité F4 – Audit, SPA 2 (JII), 02/085, B-1049 Bruxelles, Belgique.

La DG Marché intérieur et services mettra les commentaires à la disposition du public sur le site web de la Commission, sauf spécification contraire des répondants. En cas de réponse par courrier électronique incluant une notification automatique stipulant que le contenu doit être traité comme confidentiel, les répondants doivent indiquer clairement dans le corps du message s'ils souhaitent ou non que leurs commentaires soient traités de manière confidentielle.

Novembre 2008

Document de travail de la DG Marché intérieur et services

Consultation sur les structures de contrôle dans les cabinets d’audit et sur leurs conséquences sur le marché de l’audit

TABLE DES MATIÈRES

1.	LE MARCHE INTERNATIONAL DE L’AUDIT.....	3
1.1.	Nécessité d’un marché de l’audit mieux intégré et d’une offre élargie	3
1.2.	Le rôle actuel des réseaux	4
2.	LES REGLES DE PROPRIETE DES CABINETS D’AUDIT ET LEURS CONSEQUENCES	4
2.1.	Le rôle du capital.....	4
2.2.	L’étude Oxera.....	5
3.	UNE MARCHE A SUIVRE POSSIBLE.....	6
3.1.	Mettre en particulier l’accent sur la déréglementation du capital financier.....	6
3.1.1.	Garanties prévues par la directive sur le contrôle légal des comptes.....	7
3.1.2.	Les forces du marché.....	8
3.2.	Mettre l’accent sur un éventail de catalyseurs plus large.....	8
3.2.1.	Autres catalyseurs mentionnés dans l’étude Oxera.....	8
3.2.2.	Autres catalyseurs actuellement débattus.....	9
4.	CONCLUSIONS	10

Document de travail de la DG Marché intérieur et services

Consultation sur les structures de contrôle dans les cabinets d'audit et sur leurs conséquences sur le marché de l'audit

1. LE MARCHÉ INTERNATIONAL DE L'AUDIT

1.1. Nécessité d'un marché de l'audit mieux intégré et d'une offre élargie

Depuis quelques années, les marchés européens des capitaux connaissent un fort mouvement d'intégration. L'introduction des IFRS en est seulement un exemple. Les structures et services offerts par les auditeurs à leurs clients doivent inévitablement refléter également cette situation. Les sociétés multinationales exerçant des activités transfrontalières et possédant des filiales à l'étranger ont besoin que des auditeurs soient présents ou représentés dans plusieurs pays et qu'ils soient aptes à leur proposer un service d'audit international. Toutefois, le marché intérieur européen des cabinets d'audit n'a pas atteint le même niveau d'intégration du côté de l'offre que les marchés des capitaux des sociétés incluant banques et assurances du côté de la demande.

Au lieu de cela, l'Union européenne semble être confrontée à une fragmentation des marchés de l'audit. Dans ce contexte, il est bien connu qu'il existe uniquement quelques réseaux d'audit capables de faire face à cette fragmentation. La part de marché des «quatre grands», en terme de chiffre d'affaires total¹, s'élevait à plus de 80% en 2007. Ce chiffre ne semble pas avoir significativement changé au cours des dernières années après la chute d'Arthur Andersen, cinquième plus grand réseau en 2003. Afin de garantir un marché international de l'audit durable, un plus grand nombre d'acteurs est nécessaire pour répondre à la demande des sociétés internationales. Toutefois, dans les conditions actuelles du marché, de nombreux cabinets d'audit de taille moyenne n'ont ni la capacité ni la volonté d'intégrer ce marché. La différence entre le chiffre d'affaires total des grands réseaux de cabinets d'audit et celui des réseaux de taille moyenne illustre cette situation. En 2007, le chiffre d'affaires total de chacun des «quatre grands» variait entre 15 000 et 20 000 millions d'euros par an. Pour les six plus grands cabinets d'audit de taille moyenne suivant les «quatre grands», il variait entre 2 000 et 3 700 millions d'euros par an.

Les turbulences financières actuelles peuvent également contribuer à creuser l'écart entre les «quatre grands» et les cabinets d'audit de taille moyenne. Malgré l'absence de démonstration du rôle des auditeurs dans la crise, et bien qu'ils n'aient pas fait l'objet de critiques jusqu'à présent, les risques inhérents au rôle des auditeurs peuvent être perçus comme supérieurs. Cette situation peut accentuer le manque d'intérêt des cabinets d'audit de taille moyenne pour le marché de l'audit des établissements financiers, qui est actuellement encore plus dominé par les «quatre grands» que le marché des grandes

1 Les réseaux internationaux de cabinets d'audit fournissent des services d'audit et autres services d'assurance, des services de comptabilité, des conseils fiscaux et autres services de consultation. La prestation des services d'audit représente en moyenne environ 50% du chiffre d'affaires total des grands réseaux.

sociétés non financières. Compte tenu du manque d'acteurs disponibles pour contrôler les établissements financiers, les conséquences de l'effondrement de l'un des «quatre grands» leur seraient d'autant plus préjudiciables.

Question 1: Ressentez-vous un besoin d'ouverture du marché de l'audit des sociétés internationales afin de disposer d'un plus grand nombre de fournisseurs de services d'audit européens par rapport à la situation existante? Avons-nous besoin d'un marché de l'audit plus intégré? Si oui, pourquoi?

1.2. Le rôle actuel des réseaux

Les auditeurs souhaitant répondre à la demande de services internationaux agissent aujourd'hui par le biais d'un réseau liant les cabinets d'audit situés dans de nombreux pays. Les auditeurs ne sont pas organisés en une société ou un groupe de sociétés unique, mais en une série de partenariats nationaux, agissant en vertu de règlements nationaux et parfois regroupés au sein d'une organisation-cadre sans but lucratif. Cette structure résulte partiellement du fait que les auditeurs, tout en respectant les normes de leur cabinet international, agissent en vertu de dispositions différentes en matière de réglementation et d'audit, et notamment de règles sur les structures de contrôle (voir la section 2.1 «Le rôle du capital»). Dans le marché actuel, les «quatre grands» sont perçus par les clients comme les réseaux d'audit les plus intégrés au niveau international. Cela semble même constituer un de leurs avantages concurrentiels.

Question 2: Pensez-vous que le nombre et les structures actuels des réseaux de cabinets d'audit sont suffisants?

2. LES REGLES DE PROPRIETE DES CABINETS D'AUDIT ET LEURS CONSEQUENCES

2.1. Le rôle du capital

Il n'est pas certain que les cabinets de taille moyenne soient prêts – et, s'ils le sont, dans quelle mesure - à s'engager au degré d'investissement requis pour répondre à la demande de services d'audit internationaux et intégrer le marché international de l'audit.

Le rôle des autorités publiques n'est pas de créer un nouvel acteur. Toutefois, il est peut-être temps de chercher des catalyseurs pour accélérer l'émergence de nouveaux entrants. Un catalyseur possible pourrait être la déréglementation de l'accès au capital, comme illustré dans l'étude effectuée par Oxera² pour la Commission européenne (voir la section 2.2 «L'étude Oxera»). Le capital est alloué conformément aux règles permettant le contrôle d'un cabinet d'audit. Ces règles sont prévues à l'article 3, paragraphe 4, de la

2 Règles de propriété des cabinets d'audit et leurs conséquences pour la concentration du marché de l'audit, Oxera, octobre 2007 (ci-après «l'étude Oxera»).

directive de 2006 concernant le contrôle légal des comptes³, qui vise à protéger les auditeurs des conflits d'intérêt avec leurs clients en veillant à ce que les cabinets soient majoritairement détenus par les auditeurs eux-mêmes. Toutefois, les États membres imposent actuellement, dans la limite de la directive, différentes règles concernant les structures de contrôle des cabinets d'audit. Cette situation présente également un impact sur la structure actuelle des réseaux d'audit (voir section 1.2 «Le rôle actuel des réseaux»).

Eu égard au rôle des règles de propriété concernant les dépenses en capital, les deux questions suivantes doivent être examinées: en premier lieu, le même assouplissement partiel des restrictions au sein de l'UE (par exemple, exigeant qu'un minimum de moins de 50% des actions soit détenu par des auditeurs qualifiés dans tous les États membres) aurait-il déjà un impact significatif sur les structures de propriété? En deuxième lieu, les restrictions générales de propriété doivent-elles être complètement supprimées de sorte que les cabinets d'audit pourraient, par exemple, être majoritairement détenus par des actionnaires autres que des auditeurs? Dans les deux cas, il n'y aurait plus de différences entre les règles appliquées par les États membres.

2.2. L'étude Oxera

L'étude Oxera examine si la différence observée dans les niveaux actuels de concentration entre les États membres peut être expliquée par les différences observées dans les structures de propriété adoptées. Certains États membres possédant des régimes de propriété plus stricts (exigeant que 75% ou plus des propriétaires des cabinets d'audit soient des auditeurs qualifiés) ont un niveau faible de concentration, toutefois, ceci peut être expliqué par d'autres types d'intervention réglementaire au niveau local. Une telle intervention réglementaire n'a pas trouvé de support international ni même abouti à l'émergence d'acteurs internationaux majeurs.

À cet égard, l'étude Oxera explore la mesure dans laquelle les structures des cabinets d'audit affectent la capacité du marché à réduire la concentration et à améliorer le choix parmi un nombre plus élevé de fournisseurs de services d'audit. Oxera examine deux questions clés: en premier lieu, la libéralisation des règles de contrôle et la dissociation des restrictions de propriété des auditeurs apporterait-elles réellement un changement dans les structures de contrôle, ou les auditeurs continueraient-ils à travailler en vertu de leurs structures actuelles? En deuxième lieu, le fait que les auditeurs modifient leurs structures et ouvrent leur capital aux investisseurs externes stimulerait-il le développement ou la création des cabinets d'audit?

Les principales constatations de l'étude à cet égard sont les suivantes:

- Des investissements importants peuvent être nécessaires au fil des années afin de développer et d'intégrer le marché international de l'audit. Ceux-ci ne peuvent pas être financés par le biais du capital d'exploitation actuel dans un cabinet d'audit.
- L'analyse d'un modèle d'investissement développé pour évaluer les plans de développement potentiels indique qu'un cabinet d'audit essentiellement détenu par des

³ JO L 157 du 9 juin 2006, page 87. Directive telle que modifiée par la directive 2008/30/CE (JO L 81 du 20 mars 2008, page 53).

investisseurs externes, plutôt que par des auditeurs, peut plus facilement prendre une décision de développement dans le marché des audits de grande envergure. L'une des raisons est que l'on peut estimer que les structures de propriété existantes augmentent potentiellement le coût de la mobilisation de capitaux des cabinets d'audit de près de 10%. Toutefois, si les règles de propriété doivent être modifiées pour permettre l'accès à des dépenses en capital inférieures, des changements radicaux plutôt que mineurs sont susceptibles d'être nécessaires. Bien que le même assouplissement partiel des restrictions au sein de l'UE (par exemple exigeant qu'un minimum de moins de 50% des actions soit détenu par des auditeurs qualifiés) puisse permettre la création d'opportunités complémentaires d'investissement, il est improbable qu'un tel assouplissement permette de créer une opportunité significative pour les cabinets d'audit d'accéder au capital plus facilement ou à un coût inférieur.

- Enfin, Oxera note que, d'un point de vue réglementaire, les structures de propriété existantes ont été justifiées par la nécessité de protéger l'indépendance des cabinets d'audit. Il peut également exister de bonnes raisons économiques pour les cabinets d'audit de s'en tenir à leurs structures actuelles, comme la nécessité de conserver le capital humain. Toutefois, Oxera ajoute à cet égard que les développements récents dans le marché de l'audit et les futures tendances potentielles montrent une tendance à l'externalisation de certaines parties de la chaîne de valeur de l'audit vers des localisations à bas coût, par exemple l'Asie. Ceci peut suggérer que l'importance relative du capital humain peut diminuer dans une certaine mesure, de sorte que les avantages des règles actuelles de propriété et de contrôle soient susceptibles de perdre de l'importance.

3. UNE MARCHE A SUIVRE POSSIBLE

Sur la base des conclusions de l'étude Oxera (voir la section 2.2), cette section examine deux manières possibles de trouver des catalyseurs pour stimuler l'émergence de nouveaux acteurs: mettre l'accent sur la déréglementation de la capitalisation des cabinets d'audit (dissociation) ou mettre l'accent sur un éventail de catalyseurs plus large.

3.1. Mettre en particulier l'accent sur la déréglementation du capital financier

Les structures de propriété existantes ont été mises en place pour garantir l'indépendance des cabinets d'audit. Par conséquent, la déréglementation de la structure du capital implique la modification de l'article 3, paragraphe 4, de la directive de 2006 sur le contrôle légal des comptes, qui exige que les auditeurs détiennent une majorité des droits de vote dans un cabinet d'audit et qu'une majorité d'auditeurs contrôle le conseil d'administration. Toutefois, une modification des règles de contrôle peut aboutir dans l'UE à une situation où certains États membres continuent d'exiger qu'une majorité des droits de vote soit détenue par les auditeurs, contrairement à d'autres, fragmentant ainsi le marché. Pour éviter cette situation, une mesure possible pourrait être une interdiction au niveau européen de réserver les droits de vote à certaines parties, telles qu'une majorité d'auditeurs.

Une telle interdiction au niveau européen permettrait des modèles concurrents sur les structures de contrôle pour les cabinets d'audit. Un modèle basé sur des investisseurs

externes (tels que les fonds de pension) ne serait pas l'unique modèle. De même, une telle interdiction n'impliquerait pas l'adoption du modèle d'une banque d'investissement considérablement contesté pendant la crise financière actuelle. Il est également concevable que les auditeurs, les avocats et les conseillers fiscaux investissent leur capital dans un cabinet commun.

La déréglementation de la structure du capital ne doit pas se faire au détriment des règles strictes d'indépendance. Ceci est d'autant plus essentiel à la lumière de la crise des marchés financiers qui a accru la nécessité d'une bonne qualité d'audit et d'une indépendance stricte. Toutefois, des garanties importantes existent déjà aujourd'hui. De telles garanties peuvent limiter l'impact des structures de propriété alternatives, où le contrôle des cabinets d'audit n'appartient plus aux auditeurs, sur l'indépendance de l'auditeur.

Par exemple, il existe une vaste discussion sur les règles prévenant les conflits d'intérêt au sein des agences de notation (voir la proposition de la Commission du 12 novembre sur les agences de notation). Toutefois, à cet égard, personne ne se demande si les agences de notation doivent être soumises à des règles de propriété spécifiques pour garantir l'indépendance des notations.

3.1.1. Garanties prévues par la directive sur le contrôle légal des comptes

L'article 22 de la directive sur le contrôle légal des comptes prévoit la nécessité de garantir l'absence de relation, financière, d'affaires ou autre, directe ou indirecte, entre l'auditeur, le cabinet d'audit ou le réseau et l'entité contrôlée.

En outre, la directive sur le contrôle légal des comptes traite déjà le problème selon lequel l'existence de propriétaires extérieurs peut soulever un conflit d'intérêt potentiel qui pourrait compromettre l'indépendance du cabinet d'audit. Une question fondamentale dans le contexte des structures de contrôle et des droits de vote est de savoir quelle est, dans le cabinet d'audit, la personne la plus importante lors de la détermination du degré d'objectivité et d'intégrité du cabinet dans son ensemble, et si l'auditeur doit être indépendant du client uniquement. À cet égard, l'article 24 de la directive exige que les propriétaires ou les actionnaires n'interviennent pas dans l'exécution d'un contrôle légal des comptes d'une manière mettant en danger l'indépendance de l'auditeur. Cette nouvelle règle est d'une importance majeure. L'article 24, dans sa version actuelle, permettrait aux États membres de garantir par des règles régissant l'exercice des activités que les décisions de l'auditeur d'un cabinet d'audit détenu par des investisseurs externes, tels que des fonds de pension, ne sont pas influencées par de tels investisseurs. La même disposition permettrait également aux États membres de garantir par des règles régissant l'exercice des activités que, par exemple, un avocat ou un conseiller fiscal ne peut fournir un avis dans le contexte d'une mission d'audit effectuée par un auditeur appartenant à un cabinet détenu par ces professionnels.

En termes de garanties de l'indépendance, plusieurs règlements et pratiques d'intervenants sur le marché limitent plus généralement les risques en matière de qualité de l'audit et d'indépendance de l'auditeur (mécanismes de gouvernance, code de déontologie, normes d'audit, inspections indépendantes par des organismes de surveillance publique, dispositions disciplinaires des autorités de réglementation de

l'audit, divulgation dans les comptes des sociétés des honoraires autres que d'audit, rôle des comités d'audit dans les sociétés).

3.1.2. *Les forces du marché*

Par ailleurs, l'analyse des processus de prise de décision dans les grands cabinets d'audit effectuée par Oxera indique que les structures de propriété alternatives ne sont pas susceptibles d'altérer de manière significative l'indépendance de l'auditeur en pratique. En particulier, la séparation des décisions concernant un audit individuel des décisions stratégiques d'affaires rendrait difficile pour l'investisseur externe toute influence sur les résultats des missions d'audit individuelles. Par ailleurs, il n'est pas démontré que, sur le long terme, les intérêts de personnes autres que des auditeurs dans la protection de l'indépendance des auditeurs dans une telle entité soient fondamentalement différents de ceux de partenaires d'audit individuels. Le risque grave d'atteinte à la réputation préserverait également l'indépendance de l'auditeur: les cabinets d'audit eux-mêmes doivent garantir leur réputation.

- Question 3:** L'accès au capital financier est-il un facteur majeur d'accélération d'une meilleure intégration des cabinets d'audit et d'émergence de nouveaux acteurs? Partagez-vous l'avis selon lequel l'autorisation des modèles concurrents (par exemple un modèle de partenariat, un modèle d'investissement, ...) créera une opportunité d'investissements supplémentaires générant un nombre plus élevé d'acteurs internationaux? D'autres modèles sont-ils concevables?
- Question 4:** Les modèles autres que le modèle actuel porteraient-ils préjudice à l'indépendance des auditeurs? Des garanties complémentaires sont-elles nécessaires au niveau européen pour protéger l'indépendance? Si oui, quelles sont les garanties à renforcer?

3.2. **Mettre l'accent sur un éventail de catalyseurs plus large**

On pourrait soutenir qu'un accent trop fort ne doit pas être mis sur la déréglementation des règles de contrôle et sur la dissociation des règles de propriété des services d'audit. En outre, il peut également exister de bonnes raisons pour les cabinets d'audit de s'en tenir à leurs structures actuelles, par exemple pour conserver le capital humain, ce qui est essentiel dans une activité telle que l'audit. C'est la raison pour laquelle il peut être préférable d'inclure dans la discussion d'autres catalyseurs aptes à faciliter l'émergence sur le marché de l'audit d'acteurs nouveaux et/ou organisés en structures plus intégrées.

3.2.1. *Autres catalyseurs mentionnés dans l'étude Oxera*

Oxera a identifié des obstacles autres que l'accès au capital qui jouent également un rôle important pour l'entrée sur le marché et pourraient faire l'objet d'un examen parallèlement à la modification potentielle des règles de propriété comme un moyen d'améliorer l'accès au capital: la marque et la perception/réputation, qui sont utilisées comme indicateurs de la qualité per se, la qualité et l'expérience du personnel, le faible

taux de changement (les raisons pour lesquelles les entreprises ne changent pas de cabinet d'audit), le caractère plus ou moins international des cabinets (les quatre grands sont perçus comme possédant une plus grande capacité et une couverture internationale plus étendue pour délivrer l'audit technique), la structure de gestion internationale. Il est important de clarifier si de tels obstacles peuvent effectivement être traités et des catalyseurs être mis en place, promouvant l'émergence de nouveaux acteurs. Oxera a également identifié le risque de responsabilité comme un obstacle. À cet égard, la Commission européenne a émis une recommandation sur la limitation de la responsabilité des auditeurs⁴ en juin 2008.

3.2.2. *Autres catalyseurs actuellement débattus*

L'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV)⁵ et le Conseil d'information financière (FRC)⁶ britannique discutent de l'avenir du marché de l'audit. Eu égard aux professionnels de l'audit, la réduction des différences dans les dispositions nationales semble être également pertinente dans le débat actuel, plutôt que (ou en plus de) la déréglementation des structures de contrôle. Par exemple, encourager davantage de convergence ou même d'harmonisation des règles d'indépendance ou de la définition du réseau au sein de l'UE représenterait un aspect en faveur de l'émergence de nouveaux acteurs. Ceci permettrait un meilleur forgeage des réseaux transfrontaliers et rendrait la profession plus attrayante. Ces questions sont traitées dans l'étude de la FEE (Fédération des experts-comptables européens) sur les «Organisations et pratiques transnationales au sein de la profession comptable», publiée en mai 2008.

Question 5: La Commission doit-elle examiner d'autres catalyseurs accélérant l'accès au marché international de l'audit? Si oui, lesquels et pourquoi?

Question 6: Les formes actuelles de partenariat de propriété sont-elles indispensables pour recruter, conserver et développer le capital humain? Les structures alternatives, en vertu de règles de contrôle révisées, pourraient-elles permettre aux cabinets d'audit de conserver le capital humain et de préserver la qualité de l'audit?

Question 7: Le capital humain est-il un facteur plus important que le capital financier dans le cadre d'un développement international? Observez-vous dans la réglementation actuelle concernant les professionnels de l'audit des obstacles relatifs au capital humain empêchant une meilleure intégration des cabinets d'audit?

⁴ JO L 162 du 21 juin 2008, page 39.

⁵ <http://www.iosco.org/news/pdf/IOSCONEWS105.pdf>

⁶ <http://www.frc.org.uk/press/pub1614.html>

4. CONCLUSIONS

Les services de la Commission invitent à la formulation de commentaires et avis sur les questions présentées.

Les parties intéressées sont invitées à répondre d'ici le 28 février 2009. Les commentaires, de préférence sous la forme de remarques générales suivies des questions aux réponses, peuvent être soumis par courrier électronique à l'adresse suivante: markt-f4@ec.europa.eu.

La Commission publiera sur son site web toutes les réponses reçues, excepté si un traitement confidentiel est spécifiquement demandé.