



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
6 août 2014
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement

Commission de l'investissement, des entreprises et du développement

Groupe de travail intergouvernemental d'experts des normes
internationales de comptabilité et de publication

Trente et unième session

Genève, 15-17 octobre 2014

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

Éléments fondamentaux de la publication d'informations de qualité par les entreprises: les bonnes pratiques en matière de suivi et d'application et les mécanismes de contrôle du respect des normes

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Depuis 2010, le Groupe de travail intergouvernemental d'experts des normes internationales de comptabilité et de publication (ISAR) élabore un guide pratique pour le développement de la comptabilité aux fins de la publication d'informations de qualité par les entreprises. Les résultats des expériences pilotes auxquelles le guide pratique pour le développement de la comptabilité a été soumis en 2012 et 2013 et les échanges de vues dont ces résultats ont fait l'objet pendant les sessions du Groupe de travail ont montré que les pays avaient besoin d'orientations complémentaires pour mettre en place des mécanismes assurant un contrôle efficace du respect et de l'application des dispositions en vigueur. À sa trentième session, le Groupe de travail a proposé que les débats de sa trente et unième session portent principalement sur ces mécanismes.

La CNUCED a établi la présente note dans le but de faciliter les discussions sur le sujet. Elle décrit les principaux éléments à considérer lors de l'élaboration de systèmes efficaces de suivi et de contrôle de l'application pour les entreprises, les cabinets d'audit et les experts-comptables, met en évidence les normes et directives établies par des organismes internationaux et régionaux ainsi que certaines bonnes pratiques nationales, et examine les principaux obstacles rencontrés par les pays lorsqu'ils cherchent à se doter de mécanismes efficaces pour veiller au respect et à l'application des dispositions en vigueur.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction et généralités.....	3
II. Définitions et principales composantes du contrôle du respect et de l'application des dispositions	5
III. Contrôle du respect et de l'application des dispositions régissant la publication d'informations par les entreprises, des normes d'audit et de l'assurance qualité, et des exigences relatives aux experts-comptables.....	8
IV. Principaux obstacles transversaux à l'application des normes et des bonnes pratiques	17
V. Conclusion	20
Annexe	22

I. Introduction et généralités

1. Le guide pratique pour le développement de la comptabilité ISAR-CNUCED se compose d'un cadre pour le renforcement des capacités et d'un ensemble d'indicateurs¹. Son objectif est d'aider les décideurs et autres parties prenantes à renforcer leurs infrastructures de comptabilité et de publication de manière à ce que les entreprises communiquent des informations de qualité, comparables au niveau international. Les résultats obtenus par trois pays témoins sont présentés dans un graphique joint en annexe, à titre d'illustration.

2. Ces vingt dernières années, différents cadres de référence internationaux ont fait leur apparition dans le domaine de la publication d'informations par les entreprises. Cependant, des normes d'excellence ne peuvent être bénéfiques que si elles sont correctement appliquées. À cette fin, les pays doivent adopter une stratégie globale, propre à créer un ensemble de mécanismes qui contrôlent efficacement le respect et l'application des dispositions en vigueur et à garantir que ces mécanismes sont dûment mis en œuvre par les entreprises et les cabinets d'audit. Il est également important que soient appliquées et respectées les conditions d'exercice de la profession d'expert-comptable, ce dernier étant défini dans la directive ISAR-CNUCED concernant les systèmes nationaux de qualification des experts-comptables comme une personne qualifiée pour être, ou qui est, membre d'une organisation professionnelle reconnue d'experts-comptables, ou qui est reconnue comme tel par un organisme régulateur.

3. Différentes études ont apporté la preuve que le contrôle de l'application des dispositions en vigueur contribuait à la transparence et à la qualité de l'information des entreprises. Par exemple, Christensen *et al.* (2011) ont constaté que deux directives européennes visant à limiter les abus de marché et à améliorer la réglementation et la mise en œuvre de la transparence avaient des effets d'autant plus notables sur les marchés financiers que les pays réglementaient plus strictement les valeurs mobilières, avaient un meilleur système public de contrôle, et se distinguaient par la qualité de leur réglementation². Christensen *et al.* (2013) ont montré que les retombées positives des normes internationales d'information financière étaient visibles dans les pays qui avaient intensifié leur contrôle de l'application des normes comptables au moment de l'adoption de ces normes, en 2005³. Brown *et al.* (2014) ont estimé que le contrôle de l'application des normes d'audit et de comptabilité était indispensable à la mise en œuvre des normes internationales d'information financière et que l'adoption effective de ces normes pouvait être compromise par des différences entre les cadres institutionnels nationaux⁴.

4. Aux niveaux régional et international, des organisations de premier plan s'occupent de renforcer les pratiques en matière de réglementation, de surveillance et de contrôle dans les différents secteurs économiques. C'est notamment le cas du Comité de Bâle, qui établit des normes mondiales de réglementation prudentielle des banques, de la Commission européenne, du Groupe européen des organes de supervision de l'audit, de l'Autorité

¹ TD/B/C.II/ISAR/56.

² H. B. Christensen, L. Hail et C. Leuz, 2011, Capital-market effects of securities regulation: Hysteresis, implementation and enforcement, National Bureau of Economic Research, Working Paper 16737, disponible à l'adresse <http://www.nber.org/papers/w16737.pdf> (consultée le 30 juillet 2014).

³ H. B. Christensen, L. Hail et C. Leuz, 2013, Mandatory International Financial Reporting Standards reporting and changes in enforcement, *Journal of Accounting and Economics*, 56:147-177.

⁴ P. Brown, J. Preiato et A. Tarca, 2014, Measuring country differences in enforcement of accounting standards: An audit and enforcement proxy, *Journal of Business Finance and Accounting*, 41:1-52, disponible à l'adresse <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jbfa.12066/pdf> (consultée le 30 juillet 2014).

européenne des marchés financiers (AEMF) (anciennement, Comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières), du Conseil de stabilité financière, de la Fédération internationale des experts-comptables, de l'International Forum of Independent Audit Regulators et de l'Organisation internationale des commissions de valeurs.

5. Ces dernières années, un certain nombre de prises de position, de normes et de directives ont été diffusées aux niveaux international et régional sur le contrôle du respect et de l'application des dispositions en vigueur. Par exemple, le Groupe européen des organes de supervision de l'audit a publié un guide sur la coopération entre les autorités compétentes au sein de l'Union européenne; la Fédération internationale des experts-comptables, une prise de position sur la réglementation de la profession comptable; l'International Forum of Independent Audit Regulators, des principes fondamentaux à l'intention des organismes de réglementation de l'audit indépendants; et l'Organisation internationale des commissions de valeurs, des objectifs et principes de réglementation des valeurs mobilières. Deux normes, l'une portant sur l'application des normes d'information financière et l'autre sur la coordination des activités de contrôle, ont été élaborées par le Comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières, respectivement en avril 2003 et en avril 2004⁵. Elles ont été remplacées par les orientations de l'AEMF concernant le contrôle de l'information financière, publiées en juillet 2013 sous la forme d'un document de consultation et en juillet 2014 sous la forme d'un rapport final⁶.

6. De nombreux pays, en particulier des pays en développement et des pays en transition, peinent toujours à se doter d'un mécanisme solide pour contrôler le respect et l'application des dispositions en vigueur. D'abord, un tel mécanisme est complexe, relativement nouveau et dépend beaucoup des différents cadres institutionnels et juridiques nationaux; ensuite, il nécessite des ressources et les bonnes pratiques, études et orientations relatives à la mise en œuvre des obligations internationales dans ce domaine sont méconnues. Souvent, les autorités de réglementation nationales ne disposent pas de pouvoirs, de méthodes et de moyens suffisants pour contrôler et faire appliquer les normes de comptabilité et d'audit.

7. Les résultats des expériences pilotes auxquelles le guide pratique pour le développement de la comptabilité a été soumis en 2012 et 2013 et les débats dont ces résultats ont fait l'objet pendant les sessions du Groupe de travail ont montré que les pays avaient besoin d'orientations complémentaires pour mettre en place des mécanismes contrôlant efficacement le respect et l'application des dispositions en vigueur. Dans certains cas, ces mécanismes de contrôle sont inefficaces, voire inexistantes. De plus, beaucoup de pays en développement n'ont pas de procédure de qualification des experts-comptables ni de systèmes d'agrément des commissaires aux comptes⁷ et sont confrontés à de nombreux autres problèmes connexes qui les empêchent de se doter d'une infrastructure solide aux fins de la publication d'informations de qualité.

⁵ Comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières, 2003, Standard no. 1: Enforcement of standards on financial information in Europe et 2004, Standard no. 2: Coordination of enforcement activities, disponibles aux adresses http://www.esma.europa.eu/system/files/03_073.pdf et http://www.esma.europa.eu/system/files/03_317c.pdf (consultées le 30 juillet 2014).

⁶ AEMF, 2014, Guidelines on enforcement of financial information, disponible à l'adresse <http://www.esma.europa.eu/content/Final-Report-ESMA-Guidelines-enforcement-financial-information> (consultée le 30 juillet 2014).

⁷ Selon la définition qui en est donnée par le Conseil des normes internationales d'audit et d'assurance, un commissaire aux comptes est un expert-comptable à qui on a confié ou délégué la responsabilité d'exprimer des jugements importants dans le cadre de la vérification d'informations financières historiques.

8. Face à cette situation, le Groupe de travail a proposé, à sa trentième session, que les débats de sa trente et unième session portent principalement sur les mécanismes visant à contrôler le respect et l'application des dispositions en vigueur.

9. La présente note a été établie par la CNUCED dans le but de faciliter les discussions. Elle décrit les principales composantes d'un mécanisme de contrôle solide, qui permettra aux entreprises de publier des informations de qualité, met en évidence les normes et directives établies par des organismes internationaux et régionaux, et donne des exemples concrets de certaines obligations et pratiques en vigueur au niveau national. Elle traite aussi, plus particulièrement, du contrôle du respect et de l'application des normes de comptabilité et d'audit, et examine les procédures de qualification des experts-comptables. Enfin, elle expose les principaux problèmes transversaux rencontrés par les pays qui veulent instaurer des mécanismes de contrôle efficaces. Certaines questions importantes et en pleine évolution, comme celle du contrôle du respect et de l'application des dispositions non financières et celle de la publication d'informations par le secteur public, ne sont pas abordées dans la présente note car elles nécessitent des recherches plus approfondies.

II. Définitions et principales composantes du contrôle du respect et de l'application des dispositions

10. Pour que le mécanisme de contrôle soit efficace, les pays doivent bien en comprendre la nature, l'objectif et la portée et tenir compte des relations avec d'autres aspects de leurs systèmes juridiques et institutionnels. Ils doivent également concevoir un ensemble d'activités et de méthodologies, à la fois pour les phases de prévention et de correction; allouer des moyens humains, financiers et technologiques suffisants; et mettre en place une structure organisationnelle propice à des procédures justes, transparentes et efficaces, par exemple, des dispositifs de coordination avec d'autres domaines législatifs et réglementaires et avec d'autres instances compétentes, non seulement aux niveaux national et international, mais aussi au niveau régional si des mécanismes régionaux existent, comme dans le cas de l'Union européenne.

11. Le respect des dispositions désigne l'observation des lois, règlements et règles. Le suivi et la surveillance visent à décourager le non-respect des dispositions. Le contrôle de l'application a une fonction disciplinaire, qui est de sanctionner les infractions aux lois et règlements et de prévenir les manquements futurs par le recours à un arsenal de sanctions. Le contrôle de l'application peut aussi être compris dans un sens plus large, qui englobe le respect des dispositions. Dans chaque cas, il est essentiel, au moment de la conception et de la mise en œuvre du mécanisme de contrôle, de tenir compte de l'interdépendance entre le cadre juridique, la surveillance et le contrôle de l'application des dispositions⁸.

12. Dans ses objectifs et principes de réglementation des valeurs mobilières, l'Organisation internationale des commissions de valeurs stipule que le contrôle de l'application devrait être interprété de manière suffisamment large pour recouvrir les pouvoirs de surveillance, d'inspection et d'enquête, de sorte que les autorités de réglementation aient la capacité, les moyens et un éventail de mesures leur permettant de détecter, de décourager, de réprimer, de sanctionner, de réparer et de corriger les infractions aux lois sur les valeurs mobilières⁹. Ces principes n'imposent de suivre aucun modèle

⁸ A. Carvajal et J. Elliott, 2009, *The challenge of enforcement in securities markets: Mission impossible?*, Fonds monétaire international, Working Paper 09/168, disponible à l'adresse <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09168.pdf> (consultée le 30 juillet 2014).

⁹ Organisation internationale des commissions de valeurs, 2013, *Methodology for assessing implementation of the International Organization of Securities Commissions objectives and*

précis, car leur mise en œuvre dépend du système juridique qui régit les activités des autorités de réglementation.

13. Dans ses orientations, l'AEMF définit le contrôle de l'information financière comme le fait de vérifier que l'information financière est publiée conformément aux dispositions applicables, de prendre des mesures appropriées lorsque des infractions sont constatées, conformément aux règles applicables au titre de la directive sur la transparence, et de prendre d'autres mesures pertinentes aux fins du contrôle de l'application. Le contrôle du respect des normes comptables désigne aussi les activités (suivi, examen, formation et application de sanctions) menées par des organismes indépendants dans le but d'inciter les entreprises à établir leurs états financiers obligatoires conformément aux normes comptables¹⁰.

14. Dans la présente note, le contrôle du respect et de l'application des dispositions en vigueur recouvre l'ensemble du cycle de contrôle, depuis le choix des entreprises, des cabinets d'audit ou des experts-comptables jusqu'à la mise en œuvre de mesures correctives et de sanctions, s'il y a lieu. Le contrôle du respect des dispositions se rapporte aux activités de surveillance et d'enquête visant à vérifier qu'il est satisfait aux obligations applicables, tandis que le contrôle de l'application consiste à faire respecter ces obligations et à sanctionner les infractions constatées.

15. Pour que le mécanisme de contrôle du respect et de l'application des dispositions soit efficace, il est important de définir son objectif et sa portée. Par exemple, les orientations de l'AEMF indiquent que, en matière de contrôle de l'application, l'objectif des documents harmonisés est de contribuer à une application cohérente des dispositions concernant la publication d'informations et à la transparence de l'information financière dont les investisseurs et autres utilisateurs ont besoin pour prendre des décisions. Cette cohérence et cette transparence sont importantes pour la stabilité financière car elles préviennent l'arbitrage réglementaire, améliorent la convergence des pratiques de surveillance à l'échelon régional et accroissent la confiance des investisseurs. À cet égard, il est essentiel que les responsabilités soient clairement réparties entre les principaux acteurs du processus de publication de l'information, qu'ils soient chargés de veiller au respect des dispositions applicables, de publier l'information ou de la vérifier. Par exemple, lors du processus de consultation qui a précédé l'établissement de la version finale des orientations de l'AEMF, il a notamment été jugé important de veiller à ce que l'autorité de contrôle n'exerce pas de fonctions de normalisation ni d'audit tout en évitant de livrer des interprétations des normes comptables.

16. Plusieurs autres questions peuvent se poser au moment de définir la portée du mécanisme de contrôle, notamment celles de savoir sur qui porteront les mesures de vérification et quels types d'informations il conviendra d'examiner. On pourra également se demander quels éléments du processus de publication de l'information devraient être soumis au mécanisme de contrôle. Par exemple, certaines sources considèrent que le cadre institutionnel contribue à la qualité de l'information financière s'il présente les caractéristiques suivantes: primauté du droit; qualité de la réglementation; lutte contre la corruption; efficacité des pouvoirs publics; stabilité politique; participation et responsabilisation¹¹. Les autres facteurs entrant en jeu sont notamment les mesures incitatives à l'intention des dirigeants d'entreprise, la qualité de la vérification et les mesures incitatives à l'intention des experts-comptables, la réglementation, le contrôle de l'application des dispositions en vigueur, la structure du capital et d'autres caractéristiques

principles of securities regulation, rapport FR08/11, disponible à l'adresse <http://www.iosco.org/library/index.cfm?section=pubdocs&year=2011> (consultée le 30 juillet 2014).

¹⁰ P. Brown, J. Preiato et A. Tarca, 2014.

¹¹ Ibid.

institutionnelles de l'économie¹². La Fédération des experts-comptables européens met en évidence certains facteurs essentiels tels que le système juridique, la gouvernance d'entreprise, le contrôle légal des comptes, le système de surveillance institutionnelle, les tribunaux et les sanctions publiques et médiatiques¹³. (Le respect des normes de publication de l'information dépend de divers facteurs, notamment des contrôles internes et de la gestion du risque. Cependant, ces aspects du sujet n'entrent pas dans le champ d'analyse de la présente note.)

17. Le mécanisme de contrôle du respect et de l'application des dispositions en vigueur doit avoir une base institutionnelle solide et relever d'administrations compétentes, aux fonctions clairement définies et aux moyens d'enquête et de contrôle de l'application étendus. Dans sa méthode d'évaluation de la mise en œuvre de ses objectifs et principes de réglementation des valeurs mobilières, l'Organisation internationale des commissions de valeurs souligne que, dans un système de contrôle efficace et crédible, l'organisme de réglementation devrait pouvoir remplir les fonctions suivantes:

- a) Repérer efficacement et rapidement les infractions présumées à la loi;
- b) Réunir les informations pertinentes aux fins de l'enquête;
- c) Prendre des mesures lorsqu'une infraction est constatée;
- d) Montrer qu'il dispose de programmes et utilise ses ressources de manière à remplir efficacement ses fonctions;
- e) Exiger des établissements réglementés qu'ils se dotent d'un système de contrôle prévoyant des inspections et tendant à prévenir, repérer et réparer toute infraction.

18. L'Organisation internationale des commissions de valeurs indique aussi qu'il n'est pas nécessaire de confier tous les aspects du contrôle de l'application de la réglementation des valeurs mobilières à une seule instance. Plusieurs modèles sont efficaces, en particulier ceux dans lesquels les responsabilités sont partagées avec des organisations autoréglées, c'est-à-dire des organisations exerçant une fonction de surveillance directe dans leurs domaines de compétence respectifs.

19. Le mécanisme de contrôle du respect et de l'application des dispositions en vigueur recouvre également un certain nombre d'activités et de méthodologies, notamment des méthodes de sélection et des procédures d'examen, qui sont présentées plus en détail au chapitre III.A de la présente note. Il englobe aussi tout un dispositif exécutoire, comprenant des mesures correctives, des mesures incitatives et des sanctions. Ainsi, selon l'Organisation internationale des commissions de valeurs, les autorités de réglementation doivent montrer que des sanctions proportionnées, dissuasives, efficaces et suffisantes couvrant tout le spectre des infractions à la réglementation des valeurs mobilières sont envisageables et applicables. Ces sanctions peuvent, par exemple, prendre les formes suivantes: amendes; perte du droit d'exercer une fonction; suspension et révocation du droit d'exercer une activité commerciale; gel des actifs; engagement de poursuites ou saisine des autorités pénales lorsque des opérations sur des valeurs mobilières sont réalisées par des personnes non autorisées; et adoption de mesures visant à faire appliquer les obligations en matière de divulgation et de publication de l'information financière.

¹² R. W. Holthausen, 2009, Accounting standards, financial reporting outcomes and enforcement, *Journal of Accounting Research*, 47:447-458.

¹³ Fédération des experts-comptables européens, 2001, Enforcement mechanisms in Europe: A preliminary investigation of oversight systems, disponible à l'adresse <http://www.iasplus.com/en/binary/resource/fee0104.pdf> (consultée le 30 juillet 2014).

20. Afin que le mécanisme de contrôle soit efficace, il convient aussi d'élaborer un ensemble d'indicateurs qui permettront d'évaluer l'impact des mesures prises, de repérer les lacunes et de fixer des priorités parmi les améliorations restant à apporter. On peut, par exemple, prendre en considération les paramètres suivants: ressources allouées aux programmes de contrôle; montant des amendes imposées par année; nombre de procédures engagées par année; et nombre et types d'enquêtes effectuées par année. Plusieurs études ont été réalisées afin de mesurer l'efficacité des mécanismes nationaux de contrôle du respect et de l'application des dispositions¹⁴.

21. Le guide pratique pour le développement de la comptabilité comprend plusieurs indicateurs quantitatifs, directement liés au stade d'avancement du mécanisme de contrôle dans le pays considéré¹⁵. Les indicateurs se composent de questions et de listes de vérification dont le but est de s'assurer que le mécanisme de contrôle rassemble bien les composantes indispensables à la publication d'informations de qualité par les entreprises, à savoir l'existence: de fonctions liées au contrôle du respect et de l'application des dispositions en vigueur; d'institutions indépendantes, disposant de ressources financières et humaines appropriées; de critères de sélection en vue de l'inspection; de méthodes de communication des conclusions; de sanctions publiques; de conditions d'agrément pour les commissaires aux comptes; d'un code de déontologie et de commissions d'enquête, de discipline et d'appel pour les experts-comptables; et de mécanismes de coordination des institutions nationales¹⁶.

22. Bon nombre de facteurs et de questions influent sur la qualité des informations publiées par les entreprises. Toutefois, le respect des dispositions régissant la publication d'informations, les modalités d'audit et les exigences professionnelles auxquelles doivent satisfaire les experts-comptables et les commissaires aux comptes, par exemple, ont un impact plus direct sur la qualité de l'information publiée. Certains aspects relatifs au contrôle du respect et de l'application des dispositions dans ces domaines sont examinés plus en détail au chapitre III de la présente note.

III. Contrôle du respect et de l'application des dispositions régissant la publication d'informations par les entreprises, des normes d'audit et de l'assurance qualité, et des exigences relatives aux experts-comptables

A. Contrôle du respect et de l'application des normes comptables et des dispositions régissant la publication d'informations par les entreprises

23. Comme cela a été indiqué, le contrôle de l'application des normes comptables incombe à des organismes de réglementation indépendants et consiste à vérifier que les informations financières communiquées par une entreprise sont conformes aux normes comptables et aux dispositions nationales régissant la publication d'informations.

¹⁴ Ibid. et P. Brown, J. Preiato et A. Tarca, 2014.

¹⁵ CNUCED, 2013, Accounting Development Tool: Assessment questionnaire on a country's capacity for high-quality corporate reporting, disponible à l'adresse <http://adt.unctad.org/wp-content/uploads/2014/01/ADT-18-March2013-final.pdf> (consultée le 30 juillet 2014).

¹⁶ CNUCED, à paraître, *Accounting Development Tool: Building accounting for development*, publication des Nations Unies.

24. Dans la plupart des pays, les mécanismes de contrôle du respect et de l'application des dispositions visent principalement les entreprises cotées et les entités d'intérêt public, en raison de leur rôle dans l'économie. Cependant, dans certains pays comme le Danemark, la Suisse et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, les autorités de contrôle s'intéressent aussi à certaines entreprises non cotées¹⁷.

25. L'autorité de contrôle, c'est-à-dire l'autorité compétente pour contrôler l'application des dispositions, est différente selon la structure institutionnelle du pays. Dans la majorité des pays, cette fonction de contrôle est confiée à une seule institution. Il s'agit souvent de l'autorité des marchés financiers ou des autorités de contrôle des entreprises, des banques et/ou des assurances. D'autres pays, notamment l'Autriche et l'Allemagne, ont un système dualiste, dans lequel deux institutions distinctes participent aux activités de contrôle à différentes étapes. Le système dualiste allemand est décrit dans l'encadré 1.

Encadré 1

Système dualiste allemand de contrôle de l'application des dispositions par les entreprises

Au premier échelon du système, les procédures sont menées par le groupe de contrôle de l'information financière (Financial Reporting Enforcement Panel)¹⁸. Un examen des comptes annuels, individuels et consolidés, est entrepris s'il existe des indices concrets d'une infraction, si la demande en a été faite par l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (Federal Financial Supervisory Authority)¹⁹ ou à la suite d'un échantillonnage aléatoire. L'Autorité fédérale publie une liste des entreprises appelées à être examinées.

Si une entreprise ne se montre pas coopérative ou n'est pas d'accord avec les constatations, ou qu'il existe des doutes sérieux quant au bon déroulement de l'examen, l'Autorité fédérale peut prendre des mesures de surveillance. C'est le second échelon du système.

Chaque fois qu'une erreur comptable est établie par le groupe de contrôle de l'information financière ou par l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, cette dernière impose à l'entreprise concernée de le faire savoir par la voie d'un communiqué de presse, qui sera rendu public dans le bulletin électronique des annonces légales obligatoires ainsi que dans au moins trois quotidiens financiers ou par un moyen d'information électronique. L'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers interdit aux entreprises d'ajouter toute mention ou observation aux conclusions ainsi communiquées. Dès qu'un constat d'erreur est publié, les autorités de supervision de l'audit ouvrent une procédure d'enquête.

26. Comme cela a été mentionné, la méthode de sélection des entreprises à examiner joue un rôle essentiel dans le mécanisme de contrôle de l'application des dispositions. Par exemple, selon les orientations de l'AEMF, les autorités de contrôle choisissent les entreprises qui seront examinées selon une approche combinant analyse du risque et

¹⁷ A. Berger, 2010, The development and status of enforcement in the European Union, *Accounting in Europe*, 7:15-35.

¹⁸ Financial Reporting Enforcement Panel, 2014, Examination process, disponible à l'adresse http://www.frep.info/pruefverfahren/ablauf_eines_pruefverfahrens_en.php (consultée le 30 juillet 2014).

¹⁹ Federal Financial Supervisory Authority, Financial reporting enforcement, disponible à l'adresse http://www.bafin.de/EN/Supervision/StockExchangesMarkets/FinancialReportingEnforcement/financialreportingenforcement_node.html (consultée le 30 juillet 2014).

échantillonnage aléatoire ou rotation, ou les deux. Le risque est déterminé en fonction de la probabilité que des infractions aient été commises et de l'impact qu'une infraction potentiellement grave pourrait avoir sur les marchés financiers. D'autres paramètres, comme la complexité des états financiers, le profil de risque de leur émetteur et l'expérience des dirigeants de l'entreprise et des commissaires aux comptes, sont également pris en considération. Lors de l'élaboration des critères de sélection, il est aussi possible de tenir compte des risques associés à un secteur donné, de la pertinence de l'information financière pour d'autres émetteurs d'informations, des conclusions récurrentes des examens précédents, des plaintes reçues, des saisines par d'autres organismes de réglementation et des problèmes soulevés dans la presse.

27. Il est également important de décider de la forme de la procédure d'examen. Par exemple, l'orientation générale n° 6 de l'AEMF stipule que les autorités de contrôle peuvent procéder à un examen de portée illimitée ou mener à la fois un examen illimité et des examens ciblés des informations financières publiées par les entreprises contrôlées. Selon les orientations de l'AEMF, un examen illimité de l'information financière (auparavant appelé «examen complet») consiste à passer en revue la totalité des informations financières dans le but de repérer les éléments ou les domaines nécessitant une analyse plus approfondie et de déterminer si les dispositions applicables en matière de publication d'informations financières sont respectées. Un examen ciblé (auparavant appelé «examen partiel») consiste à analyser des éléments prédéfinis des informations financières et à déterminer si les dispositions applicables en matière de publication d'informations financières sont respectées au vu de ces éléments. Le recours au seul examen ciblé n'est pas jugé suffisant. Les orientations de l'AEMF donnent des exemples de procédures d'examen, par exemple:

- a) Examiner les rapports financiers consolidés annuels et intermédiaires;
- b) Poser des questions à la société contrôlée au sujet de domaines présentant des risques importants et d'éléments comptables;
- c) Poser des questions aux commissaires aux comptes;
- d) Saisir les instances chargées de la vérification et/ou de la certification de l'information financière;
- e) Repérer les problèmes comptables sectoriels;
- f) Faire appel à des experts extérieurs;
- g) Procéder à des inspections sur place.

28. Dans ses directives, l'AEMF recommande d'étayer les techniques d'examen utilisées et les conclusions obtenues. À l'issue de l'examen, les infractions éventuelles qui ont été identifiées sont analysées avec la société contrôlée. Si le traitement comptable n'est pas acceptable et qu'une anomalie significative²⁰ est détectée, diverses mesures sont envisageables, selon la juridiction. Il est notamment possible d'exiger la publication d'états financiers révisés ou de notes correctives ou d'autres annonces ainsi que l'apport de corrections aux états financiers ultérieurs. Si l'écart par rapport aux dispositions relatives à la publication d'informations financières n'est pas significatif, l'autorité de contrôle en informe la société concernée par la voie d'une notification, qui n'est généralement pas rendue publique.

²⁰ Il convient d'évaluer le caractère significatif selon les dispositions relatives à la publication d'informations financières qui ont été appliquées.

29. De plus, les exigences divergent quant à la fréquence des examens, comme le montre Berger (2010) en prenant l'exemple des pays européens suivants:

- a) Danemark – 20 % des entreprises sont examinées chaque année. En raison du recours à une approche axée sur le risque, certaines entreprises peuvent être sélectionnées plusieurs fois dans une période de cinq ans;
- b) France – les 140 plus grandes entreprises sont examinées tous les trois ans; les autres, tous les cinq ans;
- c) Pays-Bas – outre une sélection fondée sur le risque, l'objectif est d'examiner chaque entreprise émettrice d'actions tous les cinq ans et chaque entreprise émettrice de titres d'emprunt tous les sept ans;
- d) Espagne – Les entreprises émettrices d'actions sont examinées tous les deux ans environ et les entreprises émettrices de titres d'emprunt tous les six ans environ;
- e) Suisse – outre une sélection fondée sur le risque, l'objectif est d'examiner chaque entreprise tous les six ans.

30. En Allemagne, le groupe de contrôle de l'information financière impose un examen tous les quatre à cinq ans à toutes les entreprises figurant dans un indice boursier et tous les huit à dix ans à toutes les autres entreprises. En 2013, il a mené à bien un total de 110 procédures d'examen²¹. Dans une étude sur le contrôle de l'application des normes comptables en Allemagne, Hitz *et al.* (2012) ont montré que 15 % à 20 % des entreprises ayant fait l'objet d'une enquête avaient été sélectionnées selon une approche fondée sur le risque et 80 % à 85 % par échantillonnage aléatoire²².

B. Contrôle du respect et de l'application des normes d'audit et de l'assurance qualité

31. En ce qui concerne les activités d'audit, la tendance au niveau mondial est d'utiliser le terme supervision pour désigner les activités des commissaires aux comptes et des cabinets d'audit en matière de contrôle du respect et de l'application des dispositions en vigueur, en particulier par les sociétés cotées et les entités d'intérêt public.

32. De nombreux organes de supervision de l'audit sont apparus au cours des dix dernières années, surtout dans les pays développés. Albrecht *et al.* (2012) a constaté que les économies matures qui avaient mis en place un organe de supervision professionnel possédaient des commissaires aux comptes aux compétences professionnelles avancées et un cadre de réglementation des activités économiques bien développé²³. Leur étude a fait ressortir une corrélation positive notable entre l'existence d'organes de supervision et de normes d'agrément et une moindre perception de la corruption.

33. La portée de la supervision de l'audit varie selon les juridictions. Dans de nombreux pays, ce sont principalement les cabinets d'audit chargés d'examiner les comptes des sociétés cotées qui font l'objet d'une supervision, tandis que dans d'autres pays les entités d'intérêt public sont aussi concernées. Il existe également des différences selon que la

²¹ Financial Reporting Enforcement Panel, 2014, Annual activity report 2013, disponible à l'adresse http://www.frep.info/docs/jahresberichte/2013/2013_tb_en.pdf (disponible le 30 juillet 2014).

²² J.-M. Hitz, J. Ernstberger et M. Stich, 2012, Enforcement of accounting standards in Europe: Capital market-based evidence for the two-tier mechanism in Germany, *European Accounting Review*, 21:253-281.

²³ C. Albrecht, R. Malagueno, D. Holland et M. Sanders, 2012, A cross-country perspective on professional oversight, education standards and countries' perceived level of corruption, *Cross Cultural Management: An International Journal*, 19: 433-454.

supervision porte uniquement sur les cabinets d'audit ou englobe les commissaires aux comptes. La prise en compte des personnes accroît le coût et la complexité du système, mais l'avantage est que l'on peut directement sanctionner des commissaires aux comptes et les empêcher d'aller d'un cabinet d'audit à un autre pour continuer à réaliser des audits.

34. Au niveau international, l'International Forum of Independent Audit Regulators a élaboré, à l'intention des organismes de réglementation indépendants un ensemble de principes fondamentaux régissant la supervision des cabinets d'audit et des commissaires aux comptes des entités d'intérêt public, notamment des sociétés cotées²⁴. Selon ces principes, un système de supervision des audits ne peut être efficace que lorsque certaines conditions préalables sont réunies, notamment l'existence de normes de comptabilité et d'audit de qualité, de normes légales pour l'établissement et la publication des états financiers, d'un système de contrôle de l'application des normes par ceux qui établissent les états financiers, de dispositions relatives à la gouvernance des sociétés ainsi que de mécanismes d'enseignement et de formation efficaces pour les experts-comptables et les commissaires aux comptes.

35. La supervision efficace des prestataires de services d'audit joue un rôle essentiel dans la fiabilité et l'intégrité du processus d'information financière. Un bon système de supervision des sociétés anonymes comprend en général les éléments suivants:

- a) L'obligation pour les commissaires aux comptes de posséder des qualifications et des compétences professionnelles adéquates avant d'être autorisés à vérifier les comptes;
- b) Le retrait de l'autorisation de vérifier les comptes si la condition indiquée à l'alinéa *a* cesse d'être respectée;
- c) L'obligation d'indépendance du commissaire aux comptes;
- d) L'existence d'un organe indépendant de supervision des commissaires aux comptes ou d'un organe professionnel agissant comme organe de supervision mais supervisé par une autorité supérieure.

36. Les organes de réglementation indépendants sont normalement chargés des tâches suivantes:

- a) Procéder à des enquêtes régulières sur les procédures et pratiques d'audit des cabinets qui vérifient les comptes des sociétés qui les publient;
- b) Examiner d'autres questions telles que les compétences professionnelles, la rotation des commissaires aux comptes, l'emploi de commissaires aux comptes par des clients et la prestation de services de consultation et services autres que la vérification des comptes;
- c) Les activités disciplinaires.

37. Les organes de supervision sont différents selon les pays. Dans certains cas, il existe une instance distincte responsable de la supervision alors que dans d'autres pays, ce sont les organismes de réglementation qui s'en chargent. D'autres pays encore possèdent des organisations comptables professionnelles qui réglementent la vérification des comptes de certaines entités d'intérêt public ou autres, la fonction de contrôle étant exercée par un organisme de réglementation indépendant. Par exemple, aux États-Unis d'Amérique, la loi Sarbanes-Oxley, entrée en vigueur en 2002, a révolutionné les activités d'audit en mettant un terme à un siècle d'autoréglementation et en instituant une supervision indépendante des

²⁴ Disponible à l'adresse <http://www.ifiar.org/IFIAR/media/Documents/General/Final-Core-Principles.pdf> (consultée le 30 juillet 2014).

comptes des sociétés anonymes par le Public Company Accounting Oversight Board²⁵. Cette loi a introduit plusieurs changements ayant trait aux comités d'audit, au renforcement de l'indépendance des commissaires aux comptes, à l'obligation de remplacer le principal partenaire d'audit tous les cinq ans et à l'interdiction de la prestation de certains types de services autres que la vérification des comptes par les cabinets d'audit qui contrôlent les comptes d'une société anonyme. Davantage de précisions sont données dans l'encadré 2. Depuis, de nombreux autres pays ont suivi l'exemple des États-Unis et ont créé des organismes de supervision indépendants.

Encadré 2

Le Public Company Accounting Oversight Board des États-Unis

Les commissaires aux comptes des sociétés anonymes, sises aux États-Unis ou à l'étranger, doivent être enregistrés auprès du Public Company Accounting Oversight Board et contrôlés par celui-ci. Dans certaines juridictions, le Board exige la conclusion d'un accord de coopération pour mener ses inspections.

La Securities and Exchange Commission est chargée de nommer et de révoquer les membres du Board ainsi que d'approuver le budget annuel de celui-ci et la redevance qui lui est versée. Les rapports d'inspection négatifs, les décisions de réparation et les mesures disciplinaires à l'encontre des sociétés enregistrées et des personnes qui y sont associées sont soumis à l'examen de la Commission.

Le Board définit les normes de vérification des comptes et les pratiques professionnelles connexes que doivent respecter les sociétés anonymes d'expertise comptable enregistrées, et, avant de les adopter, publie les projets de nouvelles normes ou de modification des normes en vigueur pour observations. Toutes les normes établies par le Board doivent être approuvées par la Commission avant d'entrer en vigueur.

Les cabinets enregistrés qui publient des rapports d'audit pour plus de 100 sociétés anonymes et autres sociétés doivent faire l'objet d'une inspection annuelle. Les autres cabinets d'audit sont inspectés tous les trois ans au moins. Le Board peut, à tout moment, procéder à l'inspection de n'importe quel cabinet enregistré. Généralement, les activités examinées portent sur les missions d'audit et sur les domaines dans lesquels ces missions risquent le plus de repérer des informations financières erronées et posent des problèmes en matière d'audit.

Le Board rédige à chaque fois un rapport d'inspection dont il rend publiques certaines parties, sous réserve des restrictions légales applicables à la divulgation publique d'informations. Si un rapport d'inspection critique le système de contrôle de la qualité d'une société à cause d'un défaut potentiel, le Board n'est pas autorisé à divulguer publiquement ses critiques à condition que le cabinet en question y remédie dans un délai de douze mois après la publication du rapport en question. Dans le cas contraire, ces critiques sont rendues publiques.

Fin 2012, 2 363 cabinets étaient enregistrés auprès du Board, notamment 1 452 cabinets nationaux et 911 cabinets étrangers, établis dans 87 pays²⁶. En 2012, le Board employait 766 personnes au total.

²⁵ Ernst et Young, 2012, The Sarbanes-Oxley Act at 10: Enhancing the reliability of financial reporting and audit quality, disponible à l'adresse [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/The_Sarbanes-Oxley_Act_at_10_Enhancing_the_reliability_of_financial_reporting_and_audit_quality/\\$FILE/JJ0003.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/The_Sarbanes-Oxley_Act_at_10_Enhancing_the_reliability_of_financial_reporting_and_audit_quality/$FILE/JJ0003.pdf) (consultée le 30 juillet 2014).

²⁶ Public Company Accounting Oversight Board, 2013, 2012 Annual Report, disponible à l'adresse <http://pcaobus.org/About/Ops/Pages/default.aspx> (consultée le 30 juillet 2014).

38. Deloitte (2013), dont le rapport porte sur l'Australie, le Canada, Singapour, le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Union européenne, indique que la supervision réglementaire dans ces pays importants comprend l'enregistrement, l'inspection, les enquêtes, l'application, l'établissement de normes et les activités de formation professionnelle continue²⁷. En général, le processus récurrent d'inspection se déroule selon les étapes ci-après:

a) Choix du cabinet d'audit à inspecter. De nombreux pays ont recours à une approche fondée sur les risques pour choisir les cabinets à inspecter. La fréquence d'examen varie, mais au Royaume-Uni, les quatre principaux cabinets d'audit font l'objet d'une inspection annuelle, alors que les autres cabinets qui vérifient les comptes des entités d'intérêt public sont examinés moins fréquemment;

b) Nomination d'une équipe d'inspection dotée des connaissances et des compétences requises en matière d'audit et d'information financière et ayant suivi une formation consacrée à l'examen réglementaire de l'assurance qualité. Deloitte (2013) constate que dans l'Union européenne, le choix des examinateurs se fait selon une procédure qui garantit l'absence de conflits d'intérêts entre les examinateurs et le contrôleur légal ou le cabinet d'audit faisant l'objet de l'examen. L'examen de l'assurance qualité, étayé par la vérification en bonne et due forme de certains fichiers d'audit, comprend notamment une évaluation du respect des normes d'audit applicables et des prescriptions en matière d'indépendance, de la quantité et de la qualité des ressources allouées, des honoraires d'audit demandés et du système interne de contrôle de la qualité du cabinet d'audit;

c) Notification du cabinet d'audit, demande de documentation à fournir à l'avance, notification des missions d'audit choisies pour l'examen, organisation de réunions avec la direction et procédure d'inspection sur place. Le processus d'inspection est soumis au contrôle interne de la qualité de l'organisme de réglementation de l'audit.

39. Les organes de supervision devraient posséder des mécanismes efficaces permettant d'obtenir et de traiter dans les meilleurs délais les informations pertinentes, et être dotés de pouvoirs en matière de contrôle de l'application afin de s'assurer que leurs recommandations et constatations sont suivies d'effet, notamment de pouvoir imposer une série de sanctions qui comprennent le paiement d'amendes et le retrait de l'agrément des commissaires aux comptes et/ou leur radiation. Les activités des organes de supervision devraient être soumises à examen, notamment être susceptibles d'un recours auprès d'une autorité supérieure.

40. Le principe n° 11 de l'International Forum of Independent Audit Regulators dispose que les procédures de notification des organismes de réglementation devraient comprendre les éléments suivants: un projet de rapport d'inspection, une procédure permettant au cabinet d'audit de répondre et un rapport d'inspection final. Dans l'Union européenne, un rapport contenant les principales conclusions de l'examen de l'assurance qualité est publié chaque année par les États membres, de même qu'un programme de travail annuel et des rapports d'activité. Ces rapports portent sur le système dans son ensemble, pas nécessairement sur un cabinet ou un audit en particulier. Les recommandations formulées dans le cadre d'examens de la qualité doivent être suivies d'effet dans un délai raisonnable; dans le cas contraire, les commissaires aux comptes font l'objet de mesures disciplinaires ou de sanctions, à savoir d'une amende, d'une suspension, d'un retrait de l'agrément ou de la certification, d'une radiation et de l'obligation de suivre une formation. Dans l'Union européenne, les pays sont tenus de rendre publiques les sanctions disciplinaires imposées aux contrôleurs légaux et aux cabinets d'audit. Les pays disposent

²⁷ Deloitte, 2013, Report on independent audit oversight, disponible à l'adresse http://www.frc.org.hk/pdf_20131010/Full%20Report.pdf (consultée le 30 juillet 2014).

de différents mécanismes d'appel: certains possèdent une commission d'appel tandis que dans d'autres, un recours doit être formé auprès d'un tribunal.

41. En ce qui concerne la réglementation des commissaires aux comptes étrangers, les organismes de réglementation suivent des approches différentes. Par exemple, le Public Company Accounting Oversight Board des États-Unis applique le même régime aux commissaires aux comptes étrangers enregistrés auprès de la Securities and Exchange Commission qu'aux cabinets nationaux. Par contre, l'Union européenne dispose d'un régime d'équivalences, en vertu duquel elle évalue le système de contrôle de l'application des pays avant de leur donner l'autorisation d'exercer leur propre supervision en matière d'audit.

42. En Allemagne, les commissaires aux comptes et les cabinets d'audit qui procèdent au contrôle légal des entités d'intérêt public sont soumis aux inspections de l'Auditor Oversight Commission. Les inspecteurs de la Commission doivent être des commissaires aux comptes qualifiés qui possèdent plusieurs années d'expérience en matière d'audit des grandes sociétés dont les comptes sont établis en conformité avec les normes comptables nationales et internationales²⁸. Les cabinets d'audit qui ont réalisé plus de 25 audits d'entités d'intérêt public dans l'année précédente font l'objet d'inspections annuelles. Les cabinets qui ont réalisé moins de 25 audits font l'objet d'un examen tous les trois ans au moins. Toutefois, les cabinets d'audit sont aussi choisis en fonction du risque.

43. À Singapour, les quatre plus grands cabinets d'audit font l'objet d'une inspection tous les deux ans²⁹. Les autres entités d'intérêt public font généralement l'objet d'une inspection tous les trois ans. Les inspections des sociétés qui ne sont pas des entités d'intérêt public sont réalisées avec l'aide de l'Institute of Singapore Chartered Accountants, sous le contrôle de l'Accounting and Corporate Regulatory Authority. La majorité des experts-comptables de Singapour exercent leur activité dans des sociétés qui ne sont pas d'intérêt public, surtout dans des entreprises individuelles, et vérifient la plupart du temps les comptes des petites et moyennes entreprises.

44. Le Conseil canadien sur la reddition de comptes est l'organisme de réglementation des cabinets d'audit qui vérifie les comptes des sociétés anonymes canadiennes. Chaque année, il inspecte tous les cabinets qui vérifient les comptes de plus de 100 sociétés anonymes³⁰. Les autres cabinets font l'objet d'une inspection tous les deux ou trois ans, en fonction du nombre de clients ayant publié des états financiers.

C. Contrôle du respect et de l'application des exigences relatives aux experts-comptables

45. De nombreux pays ont apporté des modifications à la réglementation de la profession d'expert-comptable. Différents dispositifs institutionnels existent, notamment l'autoréglementation par la profession elle-même au moyen des organisations comptables professionnelles, l'autoréglementation assortie d'une supervision publique par un organisme public indépendant et la réglementation extérieure, dans laquelle la profession est réglementée par les pouvoirs publics par le biais d'un organisme public ou indépendant. Cette dernière formule est devenue plus fréquente, en particulier dans le cas des

²⁸ Auditor Oversight Commission, 2014, Inspections: Competence, inspection teams, disponible à l'adresse <http://www.apak-aoc.de/english/inspections/inspections.asp> (consultée le 30 juillet 2014).

²⁹ Accounting and Corporate Regulatory Authority, 2013, Practice monitoring programme – seventh public report, disponible à l'adresse http://www.acra.gov.sg/Publications/Reports/Practice_Monitoring_Programme_Public_Reports/ (consultée le 30 juillet 2014).

³⁰ Conseil canadien sur la reddition de comptes, 2013, Nouveau regard sur la qualité de l'audit: rapport annuel 2013, disponible à l'adresse <http://www.cpab-crc.ca/fr/topics/Reports/Pages/default.aspx> (consultée le 30 juillet 2014).

commissaires aux comptes. Par exemple, l'Accounting and Corporate Regulatory Authority est l'Autorité chargée de la réglementation nationale des entités commerciales et des experts-comptables à Singapour. Son Public Accountants Oversight Committee enregistre les experts-comptables, définit les normes et autres exigences professionnelles et s'occupe notamment d'un programme de contrôle de l'activité professionnelle, des mécanismes de plainte et des procédures disciplinaires.

46. En 2011, la Fédération internationale des experts-comptables a publié une déclaration de position sur la profession comptable, notamment les experts-comptables et les commissaires aux comptes³¹. Elle a souligné le rôle que jouent les organisations comptables professionnelles dans l'assurance de la qualité des services fournis par ses membres. Ces organisations doivent promouvoir des pratiques professionnelles de grande qualité et contrôler les activités de leurs membres même lorsqu'un organisme public est chargé de la réglementation extérieure de la profession.

47. En 2012, la Fédération a aussi rédigé sept déclarations des obligations des membres qui garantissent la crédibilité et la qualité des organisations comptables professionnelles grâce à l'adoption et à l'application de normes internationales et au maintien d'un mécanisme de contrôle de l'application adéquat. La Fédération a mis en place un programme de conformité pour ses organes membres, programme supervisé par le Compliance Advisory Panel. Les membres à part entière et les membres associés de la Fédération évaluent eux-mêmes les cadres de réglementation et de normalisation de leur pays et les activités que leurs organisations respectives mènent afin de se conformer aux déclarations. Sur la base de ces informations, ils élaborent des plans d'action pour apporter des améliorations. Par exemple, l'Institut chinois des experts-comptables note dans son plan d'action qu'en 2009, il avait établi le Conseil chinois des normes déontologiques des experts-comptables, lequel avait approuvé un nouveau code de déontologie conforme au code du Conseil des normes internationales de déontologie comptable créé par la Fédération internationale des experts-comptables. Afin de promouvoir l'application du code de déontologie, le plan d'action prévoit que l'Institut chinois des experts-comptables procédera à des examens d'assurance qualité et que le Département des normes professionnelles et des orientations techniques de l'Institut publiera des directives et des documents explicatifs.

48. Selon la Fédération internationale des experts-comptables, les domaines de la profession comptable qui doivent être réglementés sont les suivants:

a) Conditions d'entrée et certification, qualifications et agrément. Les normes internationales précisées dans le *Handbook of International Education Pronouncements of the International Federation of Accountants* décrivent les exigences minimales à satisfaire en matière d'enseignement et de formation. La formation professionnelle continue est nécessaire pour préserver la qualité des compétences individuelles;

b) Contrôle du comportement et de l'activité professionnelle des experts-comptables. Dans la pratique, les commissaires aux comptes sont le principal groupe qui fait l'objet d'un examen minutieux et d'un contrôle constant de la part d'un organe public ou d'un organe de supervision. Lorsqu'un expert-comptable fait l'objet d'une plainte, les organisations comptables professionnelles s'en remettent à leurs commissions d'enquête et de discipline. Le Conseil des normes internationales de déontologie comptable publie des normes déontologiques internationalement reconnues à l'intention des experts-comptables, y compris concernant l'indépendance des commissaires aux comptes.

³¹ Fédération internationale des experts-comptables, 2011, Regulation of the accountancy profession, Policy position paper no. 1, disponible à l'adresse <http://www.ifac.org/publications-resources/regulation-accountancy-profession-1> (consultée le 30 juillet 2014).

Par exemple, l'Institute of Chartered Accountants d'Afrique du Sud possède un comité de déontologie chargé d'examiner en permanence le code de conduite professionnelle afin de s'assurer de la pertinence des pratiques suivies et d'examiner les questions relatives au comportement professionnel ou à la déontologie qui lui sont adressées;

c) Procédures disciplinaires et mécanismes de sanction visant à mener des enquêtes et imposer des sanctions selon le degré de gravité de l'infraction, y compris le retrait de la certification ou de l'agrément en cas de manquement. Dans de nombreux pays, les organisations comptables professionnelles n'ont pas le pouvoir légal d'imposer de telles sanctions. Par exemple, l'Association des comptables chiliens ne peut imposer ses normes ou obliger tous les professionnels à les suivre, y compris le code de déontologie et le système de sanctions³². La Fédération internationale des experts-comptables mène une série d'activités visant à renforcer les organisations comptables professionnelles par le biais de son Comité du développement des organisations comptables professionnelles. En 2013, elle a publié un rapport dans lequel elle soulignait que les mesures disciplinaires, les enquêtes et l'assurance qualité étaient des domaines où une évolution était nécessaire, surtout dans les pays en développement³³.

49. Il est essentiel que les activités des organisations comptables professionnelles soient menées avec efficacité. À ce propos, le guide pratique pour le développement de la comptabilité contient des indicateurs auxquels sont associées des questions qui permettent d'évaluer le niveau de développement des organisations comptables professionnelles, notamment grâce à des enquêtes sur les points suivants: existence dans le pays concerné d'une organisation comptable professionnelle membre ou non de la Fédération internationale des experts-comptables; mécanismes de coordination; aptitude des organisations comptables professionnelles à se conformer aux déclarations des obligations des membres, notamment s'agissant de savoir si les ressources humaines et financières sont suffisantes; existence d'un code de déontologie, éventuellement mis à jour; enquêtes, mesures disciplinaires et appels, y compris indépendance des membres des commissions.

IV. Principaux obstacles transversaux à l'application des normes et des bonnes pratiques

50. Outre les enjeux et les obstacles déjà mentionnés, d'autres questions transversales qui sont exposées dans le présent chapitre doivent être examinées en vue de renforcer le système de contrôle du respect et de l'application des dispositions en vigueur.

A. Indépendance

51. L'indépendance permet aux organismes de réglementation et aux entités de supervision de mener leurs activités de manière objective et équitable. Par exemple, les orientations de l'AEMF disposent que les autorités de contrôle devraient jouir d'une indépendance suffisante par rapport aux pouvoirs publics, aux sociétés qui publient leurs comptes, aux commissaires aux comptes, aux autres acteurs du marché et aux opérateurs

³² CNUCED, 2013. International Accounting and Reporting Issues 2013 Review (New York et Genève, numéro de vente E.14.II.D.3, publication des Nations Unies), disponible à l'adresse http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaeed2013d4_en.pdf.

³³ Professional Accountancy Organization, 2013, Professional Accountancy Organization Global Development Report – Mosaic: Memorandum of Understanding to Strengthen Accountancy and Improve Collaboration, disponible à l'adresse <https://www.ifac.org/publications-resources/professional-accountancy-organization-global-development-report> (consultée le 30 juillet 2014).

des marchés réglementés. La relation entre indépendance et responsabilité, notamment le mécanisme d'appel, doit être examinée.

52. Les principes fondamentaux du International Forum of Independent Audit Regulators définissent l'indépendance comme l'aptitude à réglementer ainsi qu'à prendre et faire appliquer des décisions sans subir l'ingérence extérieure des entités réglementées. Le principe n° 5 prévoit que les organismes de réglementation de l'audit devraient avoir pris leurs dispositions pour s'assurer de l'indépendance des inspecteurs. À ce propos, la Commission européenne, par exemple, affirme qu'un système de contrôle public devrait être régi par des non-professionnels qui connaissent les domaines sur lesquels porte le contrôle légal.

53. Le principe n° 2 de l'Organisation internationale des commissions de valeurs dispose que les organismes de réglementation devraient être indépendants et responsables sur le plan pratique dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions et prérogatives.

B. Financement

54. Selon l'Organisation internationale des commissions de valeurs, les organismes de réglementation devraient disposer d'une source stable de financement, ce qui leur donnerait une plus grande indépendance. En Australie, par exemple, la Securities and Investments Commission est financée par le Gouvernement fédéral et le montant des fonds alloués varie en fonction des priorités de politique publique et des contraintes budgétaires.

55. L'International Forum of Independent Audit Regulators estime que les organismes de réglementation de l'audit doivent disposer d'une source stable de financement qui est garantie, qui ne dépend pas des commissaires aux comptes et des cabinets d'audit, et qui est suffisante pour leur permettre d'exercer leurs prérogatives et leurs responsabilités.

56. Deloitte (2013) constate que les modèles de financement existants prévoient la perception d'un droit auprès des sociétés cotées et/ou des organes professionnels et/ou directement des cabinets d'audit. Par exemple, le Public Company Accounting Oversight Board des États-Unis est principalement financé par une redevance annuelle perçue auprès des sociétés anonymes – dont le montant est proportionnel à la capitalisation boursière – et des sociétés de bourse – dont le montant est fonction de leur capital net aux États-Unis et à l'étranger. En outre, le Board perçoit un droit d'enregistrement et une redevance annuelle auprès des cabinets comptables enregistrés. En Allemagne, le groupe de contrôle de l'information financière est financé par les taxes prélevées sur les sociétés cotées. Il emploie 16 salariés à plein temps qui sont en majorité des comptables et/ou des commissaires aux comptes expérimentés.

57. Jackson et Roe (2009) ont évalué l'efficacité du contrôle public de l'application des normes en calculant le montant des ressources publiques qu'un pays alloue à ses organismes de réglementation financière par rapport soit à la taille de l'économie soit à la population du pays. Ils ont constaté que les organismes de réglementation qui disposaient des budgets et des effectifs les plus élevés s'acquittaient de leurs tâches de manière efficace³⁴.

³⁴ H. E. Jackson et M. J. Roe, 2009, Public and private enforcement of securities laws: Resource-based evidence, *Journal of Financial Economics*, 93:207-238, disponible à l'adresse <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304405X09000786> (consultée le 30 juillet 2014).

C. Concilier la transparence et la confidentialité

58. Les organismes de réglementation doivent respecter la confidentialité des informations lorsqu'ils traitent une affaire et examinent les informations reçues. Toutefois, leurs procédures et leurs décisions doivent être transparentes, ce qui, dans de nombreux cas, implique de rendre l'information publique.

59. À ce propos, le principe n° 4 de l'International Forum of Independent Audit Regulators dispose que les organismes de réglementation de l'audit devraient être publiquement redevables de l'exercice de leurs prérogatives et de l'emploi de leurs ressources afin de préserver leur intégrité et leur crédibilité. En outre, la transparence devrait comprendre la publication de plans de travail annuels et de rapports d'activité, y compris des résultats, soit globaux, soit individuels, des inspections.

60. L'AEMF souligne que les organismes de contrôle devraient informer périodiquement le public de leurs activités en matière d'application et de coordination.

D. Compétence du personnel

61. Les autorités de contrôle sont moins efficaces si elles sont en sous-effectifs et/ou manquent de personnel compétent. Cela est notamment vrai lorsqu'elles ne disposent pas des technologies adéquates et des qualifications pour utiliser ces technologies. La formation continue est indispensable pour conserver le degré le plus élevé de qualité professionnelle. À ce propos, l'orientation générale n° 2 de l'AEMF dispose que les autorités de contrôle devraient bénéficier de ressources humaines et financières suffisantes et que leur personnel devrait être qualifié, expérimenté et suffisant en nombre. En ce qui concerne l'application des normes d'audit, le personnel chargé d'examiner les systèmes d'assurance qualité des cabinets d'audit devrait avoir reçu une formation adéquate, posséder une expérience suffisante en matière d'audit et d'information financière, et être formé aux examens de l'assurance qualité qui sont menés par les organismes de réglementation. Les enquêteurs devraient avoir des capacités d'analyse et connaître l'industrie et les marchés, et les procureurs devraient être pleinement compétents en matière juridique et judiciaire et comprendre comment fonctionnent les marchés financiers³⁵. Toutefois, en général, les organismes de réglementation ne sont pas seulement en sous-effectifs: ils ne peuvent pas non plus embaucher du personnel doté de compétences comparables à celui des entités réglementées.

62. Il est aussi important que les autorités de contrôle définissent les normes professionnelles à suivre ainsi que les sanctions prévues. L'International Forum of Independent Audit Regulators affirme que les organismes de réglementation de l'audit devraient interdire tout conflit d'intérêts au niveau de l'organe directeur et du personnel, et veiller à ce que les informations confidentielles soient protégées.

E. Coopération et coordination

63. La coopération et la coordination jouent un rôle essentiel pour s'assurer que la réglementation est appliquée de manière systématique aux activités qui sont quasiment identiques et qu'elle est généralement cohérente dans différents secteurs. Il est aussi important d'établir une coordination afin de partager l'information ou de créer un registre commun des commissaires aux comptes et des cabinets d'audit, dans le cadre d'une collaboration entre les autorités nationales et leurs homologues étrangers, en tenant compte des questions de confidentialité. Il ressort des résultats des expériences pilotes relatives au

³⁵ A. Carvajal et J. Elliott, 2009.

guide pratique pour le développement de la comptabilité que de nombreux pays n'ont pas mis en place de coordination entre les principaux acteurs de la chaîne de la publication d'informations par les entreprises.

64. À titre d'exemple de coopération et d'intégration régionale, en 2011, l'Accounting and Corporate Regulatory Authority de Singapour a formé, avec les organismes indépendants de réglementation de l'audit de Malaisie et de Thaïlande, un groupe informel de coopération connu sous le nom d'Association of Southeast Asian Nations Audit Regulators Group, qui se réunit périodiquement avec les quatre plus grands cabinets d'audit régionaux pour examiner les questions de qualité³⁶.

65. Le principe n° 7 de l'International Forum of Independent Audit Regulators dispose que les organismes de réglementation de l'audit devraient prendre des dispositions en matière de coopération avec leurs homologues et, le cas échéant, avec des tiers. Le Forum mène des activités de coopération et a publié un rapport résumant les résultats d'une enquête mondiale sur l'inspection des cabinets d'audit³⁷. En 2009, le Groupe européen des organes de supervision de l'audit a publié un guide sur la coopération entre les autorités compétentes des États membres de l'UE en matière de supervision des cabinets d'audit et des contrôleurs, qui établit une approche commune dans le cadre de laquelle chaque État membre désigne une autorité compétente unique comme interlocuteur pour le partage de l'information³⁸.

66. Les principes de l'Organisation internationale des bourses de valeurs définissent des mesures relatives au partage de l'information et les types d'assistance prévus entre un organisme de réglementation et son homologue. Par exemple, au sein de l'Union européenne, l'AEMF a créé une nouvelle instance, appelée European Enforcers Coordination Sessions, qui réunit 37 autorités de contrôle d'États membres de l'Union européenne et de deux pays de la zone économique européenne. Cette instance constitue le plus grand réseau d'autorités de contrôle chargées de la supervision des normes internationales d'information financière dans le monde. Elle permet aux organismes compétents européens de partager et de comparer leur expérience pratique. En 2005, l'AEMF a créé une base de données interne pour permettre un partage permanent de l'information.

VI. Conclusion

67. Afin de veiller à la bonne application des normes et codes internationaux, les pays doivent contrôler le respect et l'application des dispositions en vigueur par les sociétés, les cabinets d'audit et les experts-comptables. Les autorités de contrôle doivent être dotées de responsabilités claires ainsi que de pouvoirs et de mécanismes adéquats afin d'enquêter, de repérer les manquements et, si nécessaire, d'imposer des mesures exécutoires et des sanctions. Elles ont aussi besoin de ressources humaines et financières suffisantes et compétentes. Elles devraient également être indépendantes tout en ayant des comptes à rendre et en respectant les règles de confidentialité. En outre, la coordination des principaux acteurs au niveau national et la collaboration avec d'autres autorités de contrôle au niveau international sont indispensables. La réalisation de nouveaux travaux de recherche visant à

³⁶ Accounting and Corporate Regulatory Authority, 2013.

³⁷ International Forum of Independent Audit Regulators, 2014, Report on 2013 survey of inspection findings, disponible à l'adresse <https://www.ifiar.org/IFIAR-Global-Survey-of-Inspection-Findings.aspx> (consultée le 30 juillet 2014).

³⁸ Groupe européen des organes de supervision de l'audit, 2009, Guide sur la coopération entre les autorités compétentes au sein de l'Union européenne, disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/egaob/index_fr.htm (consultée le 30 juillet 2014).

analyser les forces et les faiblesses des systèmes nationaux de contrôle est importante pour la conception de futures mesures de contrôle du respect et de l'application des dispositions en vigueur. Les activités d'assistance technique et de renforcement des capacités destinées à consolider les cadres juridiques et institutionnels dans les pays en développement jouent également un rôle important.

68. Les représentants participant à la trente et unième session du Groupe de travail intergouvernemental d'experts sont invités à examiner les points évoqués dans la présente note, ainsi que les questions suivantes:

- a) Quelles sont les principales composantes d'un système efficace de contrôle du respect et de l'application des dispositions en vigueur?
- b) Quelles sont les bonnes pratiques, les principaux obstacles et les enseignements tirés en vue de la mise en place d'un système efficace de contrôle du respect et de l'application des dispositions en vigueur?
- c) Quelles sont les principales normes internationales dans ce domaine et comment pourrait-on faciliter leur application?
- d) Quel est le rôle des organes internationaux dans l'application convergente des normes internationales et dans le rapprochement des systèmes de contrôle du respect et de l'application des dispositions en vigueur dans différents pays?
- e) Quels sont les éléments essentiels qui doivent être pris en considération lors de la mise en place de systèmes de contrôle du respect et de l'application des dispositions en vigueur dans d'autres domaines tels que le secteur public, les petites et moyennes entreprises et la publication d'informations non financières?
- f) Comment pourrait-on mesurer l'efficacité des systèmes de contrôle du respect et de l'application des dispositions en vigueur? Comment le guide pratique pour le développement de la comptabilité pourrait-il promouvoir et faciliter l'évaluation des progrès enregistrés et le partage des bonnes pratiques et des orientations en ce qui concerne ces mécanismes?

Annexe

1. Le graphique ci-après présente les résultats obtenus par le guide pratique pour le développement de la comptabilité ISAR-CNUCED au moyen de 24 indicateurs quantitatifs pour trois pays témoins.
2. Les indicateurs A-4, A-5, A-7, A-8, B-4, B-5, B-6, B-7 et B-8 sont directement liés au système de contrôle du respect et de l'application des dispositions en vigueur.

