

APPEL À CONTRIBUTIONS

POUR UNE ÉVALUATION ET UNE ANALYSE D'IMPACT MENÉES EN PARALLÈLE

Le présent document a pour objet de donner des informations sur les travaux de la Commission au public et aux parties prenantes, pour que ces derniers puissent formuler des observations sur l'initiative envisagée et participer efficacement aux consultations.

Nous invitons ces groupes à nous communiquer leur avis sur l'interprétation du problème par la Commission et sur les solutions envisageables, et à nous faire part de toute information utile dont ils pourraient disposer, notamment sur les éventuelles incidences des différentes options.

DENOMINATION DE L'INITIATIVE	Publication d'informations par les entreprises – améliorer la qualité des informations publiées et le respect des obligations d'information
DG CHEF DE FILE — UNITE RESPONSABLE	DG FISMA – Unité C1 - PLAN/2021/11174
TYPE PROBABLE D'INITIATIVE	Législatif Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil Proposition de directive modifiant la directive 2004/109/CE sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé, la directive 2013/34/UE relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, la directive 2006/43/CE concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés et le règlement (UE) n° 537/2014 relatif aux exigences spécifiques applicables au contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public
CALENDRIER INDICATIF	Adoption prévue au T4 2022
INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing_fr

Le présent document est publié à titre purement informatif. Il ne préjuge pas de la décision finale de la Commission quant à la poursuite de cette initiative ou à son contenu final. Tous les éléments de l'initiative décrits dans le présent document, y compris son calendrier, sont susceptibles d'être modifiés.

A. Contexte politique, évaluation, définition du problème et vérification du respect du principe de subsidiarité

Contexte politique

Les informations publiées par les sociétés cotées sont le fondement des marchés de capitaux, étant donné qu'elles fournissent aux investisseurs les indications qui leur sont essentielles pour prendre des décisions d'investissement judicieuses, comme la situation financière des entreprises. En outre, elles permettent aux parties prenantes de tenir les sociétés pour responsables des problèmes de durabilité, par exemple.

Dans les États membres de l'Union européenne, en moyenne 59 % des actions des sociétés cotées sont détenues par des actionnaires transfrontières¹. La présente initiative est primordiale pour parvenir à une réelle union des marchés de capitaux (UMC), laquelle reposerait sur des informations fiables publiées par des sociétés de toute l'Union.

La qualité et la fiabilité des informations publiées par les sociétés cotées reposent sur trois piliers principaux qui se renforcent mutuellement: i) la gouvernance d'entreprise de ces sociétés; ii) le contrôle légal des comptes; et iii) la surveillance et le contrôle du respect des obligations d'information par les autorités publiques.

Plusieurs récentes faillites d'entreprises en Europe (telles que Wirecard et Carillion) laissent à penser que les trois piliers sur lesquels reposent la qualité et la fiabilité des informations publiées par les sociétés cotées n'ont pas parfaitement joué le rôle prévu. Un bilan de qualité ² dressé par la Commission a également mis en évidence

¹ Voir [Primary and secondary equity markets in the EU](#) (Marchés primaires et secondaires des actions dans l'UE, Office des publications de l'Union européenne, europa.eu)

² Voir le [Bilan de qualité du cadre législatif de l'UE sur les informations à publier par les entreprises](#)

des lacunes dans ce cadre, notamment en matière de surveillance et de contrôle, par les États membres, du respect des obligations d'information. D'autres rapports comme le rapport de suivi du marché établi par la Commission³ ont en outre révélé des problèmes concernant la qualité du contrôle légal des comptes, une différence entre les méthodes adoptées par les États membres en matière de supervision des contrôleurs des comptes et le niveau de concentration du marché du contrôle des comptes qui reste élevé. Au vu de cette situation, le Parlement européen, les États membres, l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF), certains utilisateurs de services financiers et la société civile ont clairement manifesté un intérêt à ce que les lacunes constatées soient corrigées⁴.

Compte tenu des objectifs définis dans le plan d'action concernant l'UMC de 2020, qui comprennent une meilleure protection des investisseurs et le renforcement de l'intégration des marchés de capitaux de l'UE, la présente initiative vise à améliorer les informations publiées par les sociétés cotées et le contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public. Cette dernière catégorie englobe, outre les sociétés cotées, les établissements de crédit, les entreprises d'assurance et les entités désignées comme «d'intérêt public» par les États membres.

Dans le plan d'investissement du pacte vert pour l'Europe de janvier 2020, la Commission a réaffirmé la nécessité de placer la finance durable au cœur du système financier. Pour pouvoir prendre des décisions d'investissement judicieuses, les investisseurs des marchés de capitaux doivent avoir accès à des informations sur les entreprises et les produits financiers qui comprennent des données fiables en matière de durabilité. L'amélioration de la fiabilité des informations publiées renforcera également la transparence fiscale et la fiscalité équitable.

Dans le cadre de ses travaux préparatoires concernant un éventuel instrument sur la cotation, la Commission évalue actuellement la nécessité de simplifier et d'assouplir certaines conditions de cotation afin de réduire les coûts et de rendre les marchés de capitaux publics plus attrayants pour les entreprises de l'Union. La Commission assurera la cohérence entre ces deux initiatives sur la base d'une évaluation minutieuse des enjeux dans ces différents domaines. La proposition de la Commission pour une directive en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises vise à mettre en place des normes de l'Union applicables à l'information en matière de durabilité. La présente initiative tient pleinement compte de cette proposition et devrait garantir la qualité des informations publiées par les sociétés cotées en fonction des normes susmentionnées.

Évaluation

Le personnel de la Commission a évalué le cadre sur les informations à publier par les entreprises lors d'un bilan de qualité. Ce bilan a porté non seulement sur les dispositions de l'Union relatives à la publication d'informations par les entreprises qui s'appliquent aux sociétés cotées, mais également sur les mesures applicables à l'ensemble des entreprises à responsabilité limitée. Toutefois, les cadres de l'UE sur le contrôle légal des comptes et la gouvernance d'entreprise (dans la mesure où ils sont pertinents pour la publication d'informations par les entreprises) n'ont pas été évalués lors du bilan de qualité et feront l'objet d'une évaluation pendant l'élaboration de la présente initiative.

Le bilan de qualité a évalué essentiellement si le cadre de l'UE sur les informations à publier par les entreprises a atteint son objectif visant à fournir aux parties prenantes des informations financières et non financières de qualité et en quantité suffisantes pour leur permettre de faire des choix éclairés et de protéger leurs intérêts, de prendre des décisions d'investissement et de tenir les sociétés pour publiquement responsables. Les conclusions du bilan ont souligné l'incidence positive de l'adoption dans l'Union de normes internationales d'information financière (IFRS) pour les sociétés cotées, ce qui a amélioré la transparence et la comparabilité et a réduit le coût des capitaux. Bien que le bilan de qualité ait démontré que les informations publiées sont dans l'ensemble fiables, il a aussi révélé que les régimes de recouvrement et les mesures d'incitation favorisant la production par les entreprises de rapports financiers de grande qualité ont joué un rôle crucial dans le renforcement de la transparence. Ce bilan a fait clairement apparaître que les mesures d'exécution appliquées par les autorités nationales de surveillance en ce qui concerne les informations à publier par les sociétés cotées varient largement

³ Voir le [rapport sur l'évolution du marché de l'UE des services de contrôle légal des comptes concernant l'année 2020](#) ([europa.eu](#))

⁴ Voir par exemple le rapport rédigé par la députée au Parlement européen Benjumea Benjumea et intitulé «*Rapport sur la poursuite de la mise en place de l'union des marchés de capitaux: améliorer l'accès au financement sur le marché des capitaux, en particulier pour les PME, et accroître la participation des investisseurs de détail*» ([PR INI \(europa.eu\)](#)).

dans l'ensemble de l'Union. L'affaire Wirecard a confirmé que le cadre de l'UE souffrait d'éventuels lacunes et points faibles liés à l'efficacité des mesures d'exécution.

Étant donné que le contrôle légal des comptes et la gouvernance d'entreprise constituent des piliers importants permettant de garantir la qualité et la fiabilité des informations publiées par les sociétés cotées, la Commission évaluera, dans le sillage de la nouvelle consultation publique, les cadres de l'UE sur le contrôle légal des comptes et la gouvernance d'entreprise, dans la mesure du nécessaire pour la publication d'informations par les entreprises. Cette évaluation sera axée plus particulièrement sur la précédente réforme du contrôle légal des comptes et sur l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée du cadre de l'UE sur le contrôle légal des comptes. Elle envisagera également la possibilité d'une simplification et d'une réduction des charges.

Problème que l'initiative vise à résoudre

La publication d'informations fiables et de grande qualité par les sociétés cotées est d'une importance fondamentale pour garantir le bon fonctionnement des marchés financiers de l'Union. Les récentes faillites très médiatisées ont souligné l'incidence négative que peut avoir la publication d'informations frauduleuses ou inexactes sur les investisseurs, avec des pertes se chiffrant à plus de 20 milliards d'EUR dans un seul cas (affaire Wirecard). En outre, elles ont des répercussions indirectes majeures, par exemple une perte de confiance des investisseurs, des pertes d'investissements ou leur allocation à mauvais escient sur les marchés de capitaux de l'Union.

Ces déficiences peuvent être dues aux lacunes et/ou aux faiblesses complémentaires des trois piliers contribuant à la qualité des informations publiées par les entreprises, à savoir, la gouvernance d'entreprise, le contrôle légal des comptes et la surveillance.

Premièrement, pour ce qui est de la gouvernance d'entreprise, des préoccupations ont été exprimées quant au fait que les conseils d'administration des sociétés cotées n'ont pas suffisamment de responsabilités en ce qui concerne la qualité des informations publiées par les entreprises, notamment celles qui sont liées aux systèmes de contrôle, à la prévention des risques de fraude et aux entités en activité. De plus, les comités d'audit sont parfois inexistantes ou occupent une position relativement faible au sein de sociétés cotées. En outre, des préoccupations ont été exprimées quant au manque de transparence de leurs activités et à un manque de clarté concernant la surveillance à laquelle ils sont soumis.

Deuxièmement, le rapport de suivi du marché établi par la Commission révèle des lacunes dans le domaine des contrôles légaux des comptes. Malgré la réforme du contrôle légal des comptes de 2014, des problèmes liés à la qualité de ce type de contrôle et la différence entre les méthodes adoptées par les États membres en matière de supervision des contrôleurs légaux des comptes réduisent la contribution que les contrôles légaux des comptes pourraient apporter à la qualité des informations à publier par les entreprises. Le cadre réglementaire en matière de contrôle des comptes propose aussi de nombreuses options différentes aux États membres, lesquelles ont été exercées différemment dans toute l'Union et ont une incidence sur l'intégrité du marché unique. Il existe de surcroît un taux de concentration qui reste élevé sur le marché du contrôle des comptes et des obstacles aux contrôles légaux transfrontières des comptes des entités d'intérêt public, ce qui pourrait restreindre le choix des contrôleurs. Des rapports établis par des organes nationaux de supervision de l'audit ont fait apparaître des lacunes considérables, au niveau tant des systèmes internes de contrôle qualité de cabinets d'audit que dans certains dossiers d'audit. Les éléments moteurs de ces problèmes pourraient être les suivants: i) l'absence de mesures incitatives permettant aux contrôleurs des comptes de se focaliser sur leur rôle d'intérêt public (notamment parce qu'ils doivent fournir des services autres que d'audit); ii) l'absence de concurrence sur le marché du contrôle des comptes des entités d'intérêt public; iii) des obstacles réglementaires; et iv) le manque d'efficacité et de cohérence du point de vue de la surveillance.

Troisièmement, le manque d'efficacité et de cohérence du point de vue de la surveillance peut également saper la crédibilité des informations publiées par les entreprises. Les manquements relatifs à la surveillance au niveau des États membres ont une incidence négative dans l'ensemble de l'Union. Le bilan de qualité et les rapports de l'AEMF sur le respect des obligations d'information mettent en évidence un certain nombre d'éléments préoccupants en matière de surveillance des informations publiées par les entreprises, caractérisés par des divergences notables dans les activités de surveillance et leur dotation en effectifs. Il est donc difficile de garantir une application cohérente et de qualité des obligations d'information dans l'ensemble de l'Union. L'AEMF a également constaté un taux élevé d'anomalies significatives, malgré les ressources souvent restreintes des autorités de surveillance.

Il est probable que ces problèmes perdurent en l'absence d'une nouvelle intervention de l'Union.

Base de l'action de l'Union (base juridique et contrôle de subsidiarité)

Base juridique

En vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'Union peut exercer son droit d'arrêter les mesures appropriées qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur (article 114 du TFUE). En fonction des résultats de l'analyse d'impact, qui détermineront les objectifs spécifiques et la teneur de toute initiative, la base juridique applicable pourrait être l'article 50, point g), portant sur la coordination des garanties exigées des sociétés de l'Union par les États membres en vue de rendre lesdites garanties équivalentes dans l'ensemble de l'Union et/ou l'article 53, paragraphe 1, portant sur l'accès aux activités non salariées et l'exercice de celles-ci. L'article 53, paragraphe 1, est déjà le fondement juridique de la directive 2013/34/UE (directive comptable).

Nécessité pratique d'une action de l'Union

L'objectif de la présente initiative (à savoir, le renforcement de la qualité des informations publiées par les entreprises et le respect des obligations d'information) ne peut être réalisé de manière suffisante par les États membres agissant indépendamment les uns des autres; dans ce contexte, une action à l'échelle de l'Union est nécessaire au bon fonctionnement de ses marchés de capitaux. Bien que les États membres pourraient prendre des mesures séparément pour renforcer la qualité des informations publiées par les entreprises et le respect des obligations d'information, ces mesures risqueraient de varier considérablement d'un État membre à un autre. Cela entraînerait également un écart de niveau de protection des investisseurs. Le cadre réglementaire en matière de contrôle des comptes propose aussi de nombreuses options différentes aux États membres, lesquelles ont été exercées différemment dans toute l'Union et ont une incidence sur l'intégrité du marché unique. Ces choix posent problème aux entreprises exerçant des activités transfrontières en raison d'une complexité et d'une fragmentation excessives.

Dans le cadre de la consultation de 2018 sur le bilan de qualité, pratiquement tous les répondants étaient d'avis que l'échelon de l'Union était approprié pour définir des stratégies en matière de publication d'informations. La présente initiative est donc considérée comme conforme au principe de subsidiarité énoncé à l'article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE). Conformément au principe de proportionnalité, elle n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre son objectif. Plus particulièrement, cette initiative reposerait, dans la mesure du possible, sur le cadre existant afin de réduire autant que faire se peut la charge imposée aux entreprises et aux autorités nationales.

B. Objectifs et solutions envisageables

L'objectif de la présente initiative consiste à **renforcer la qualité des informations publiées par les entreprises et le respect des obligations d'information.**

Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de définir clairement les rôles et les responsabilités de tous les acteurs concernés, à savoir les entreprises, leurs conseils d'administration, les contrôleurs légaux des comptes et les autorités de surveillance. La présente initiative sera donc axée sur les trois piliers qui se renforcent mutuellement, afin de contribuer à garantir la qualité des informations publiées par les entreprises.

- **Gouvernance d'entreprise:** veiller au renforcement de la qualité des informations publiées par les entreprises et des responsabilités des conseils d'administration et des comités d'audit pour atteindre cet objectif. La présente initiative examinera le rôle et les responsabilités des conseils d'administration concernant la publication d'informations par les entreprises, leur obligation de rendre compte, et le rôle que peuvent jouer des contrôles internes pour atteindre l'objectif de publication d'informations de grande qualité. Elle évaluera également les moyens d'augmenter l'efficacité des comités d'audit.
- **Contrôle légal des comptes:** renforcer la qualité des contrôles des comptes et leur surveillance en renforçant les mesures incitatives permettant aux contrôleurs des comptes de se focaliser sur leur rôle d'intérêt public, en supprimant les (éventuels) conflits d'intérêts et en garantissant une surveillance efficace, efficiente et cohérente des contrôles.
- **Surveillance de la publication d'informations par les entreprises:** garantir une surveillance efficace, efficiente et cohérente des informations publiées. Elle doit également accroître la transparence des travaux effectués par les autorités de surveillance, permettant la reddition appropriée de comptes et la communication

d'informations aux parties prenantes et au grand public.

Pour atteindre les objectifs susmentionnés, la Commission réexaminera le cadre actuel concernant les trois domaines visés ci-dessus.

C. Incidences potentielles

La présente initiative devrait permettre la création d'un cadre plus efficient et plus efficace pour la publication d'informations de grande qualité par les entreprises et garantir que celles-ci publient des informations utiles aux parties prenantes telles que les investisseurs. Elle devrait en outre renforcer la protection des investisseurs face à la publication d'informations inexactes, leur confiance dans les marchés financiers et contribuer à la prévention de faillites. Les sociétés qui font partie de chaînes d'approvisionnement tireront aussi profit de cette initiative, étant donné qu'elles seront mieux protégées contre la publication d'informations erronées ou les faillites. Cela pourrait avoir une incidence économique considérable sur l'économie de l'Union dans son ensemble en ouvrant des possibilités d'investissements et de financement, en améliorant l'affectation des fonds et en attirant un plus large éventail d'investisseurs étrangers venant de l'Union ou de pays tiers. L'amélioration des informations publiées par les entreprises devrait également réduire les frais de contrôle préalable pour les investisseurs.

La présente initiative devrait en outre contribuer à stimuler la concurrence dans le secteur des contrôles des comptes et à favoriser davantage les investissements transfrontières et la convergence des pratiques de publication de l'information par les entreprises, contribuant ainsi à l'intégration financière au sein de l'Union et à l'essor de l'UMC.

Elle pourrait aussi se traduire par un renforcement des responsabilités pour les conseils d'administration, les comités d'audit, les contrôleurs légaux des comptes et les autorités de surveillance, ce qui impliquerait des coûts supplémentaires. Étant donné que les sociétés cotées peuvent jouer un rôle de premier plan dans les économies où elles opèrent et transfrontières, la présente initiative s'appliquera essentiellement aux grandes entreprises, à savoir celles dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé. Par conséquent, la présente initiative ne devrait pas entraîner de coûts supplémentaires pour les PME, y compris pour les sociétés cotées sur, par exemple, les marchés de croissance des PME. La Commission vise à présenter des initiatives proportionnelles visant à améliorer l'efficacité, tout en limitant les coûts supplémentaires. Dans ce contexte, les avantages de telles mesures devraient dans l'ensemble dépasser les éventuels frais supplémentaires encourus.

Enfin, la présente initiative pourrait contribuer aux objectifs de l'Union en matière d'environnement et de climat, ainsi que le programme en matière de finance durable, en permettant de rendre les informations sur la durabilité plus fiables et de combattre l'écoblanchiment. Cela pourrait entraîner à l'avenir une augmentation des investissements dans des activités et des projets durables. On peut s'attendre à un effet indirect similaire sur les objectifs sociaux lorsque ceux-ci font l'objet de publications.

La présente initiative vise à renforcer la qualité des informations actuellement publiées par les sociétés. Concernant les obligations d'information imposées aux entreprises et les contrôles connexes relatifs à l'élaboration et à l'examen de l'information, il convient de trouver un juste équilibre entre la fourniture de données fiables et l'absence de toute charge administrative excessive pour les acteurs concernés.

D. Instruments favorisant une meilleure réglementation

Analyse d'impact et évaluation

Une analyse d'impact et une évaluation sont en cours pour faciliter l'élaboration de la présente initiative et guider la décision de la Commission.

Stratégie de consultation

Une consultation publique d'une durée de 12 semaines débutera lors de la publication du présent appel à contributions sollicitant l'avis des acteurs du marché et d'autres parties prenantes. Les réponses peuvent être formulées dans n'importe quelle langue officielle de l'Union. Ladite consultation visera à obtenir des avis sur des questions telles que le rôle et les responsabilités de tous les acteurs associés à la publication d'informations par les entreprises et aux procédures connexes liées au respect des obligations d'information (conseils d'administration des sociétés, contrôleurs légaux des comptes et autorités de surveillance).

Pour compléter les données recueillies lors de la consultation publique, les services de la Commission organiseront également des entretiens et des réunions ciblées avec les parties prenantes, ainsi que des ateliers spécialisés rassemblant un large éventail de parties prenantes (notamment des représentants d'entreprises, des investisseurs et d'autres utilisateurs des rapports publiés, des contrôleurs légaux des comptes et des autorités de surveillance) pendant le T1 2022. Les services de la Commission consulteront également les États membres par l'intermédiaire des comités existants ou de manière bilatérale.

Raisons de la consultation

Cette consultation sera directement à la base d'une analyse d'impact que la Commission préparera en 2022 aux fins suivantes: i) évaluer les problèmes liés à la qualité des informations publiées par les entreprises; et ii) comparer les options envisageables pour résoudre ces problèmes.

La consultation publique qui a débuté parallèlement à la publication du présent document est divisée en cinq parties sollicitant des avis sur l'incidence générale du cadre actuel de l'UE portant sur les trois piliers de la publication d'informations fiables et de grande qualité par les entreprises, à savoir, la gouvernance d'entreprise, le contrôle légal des comptes et la surveillance. Elle vise également à recueillir l'opinion des parties prenantes sur l'interaction entre ces trois piliers. Enfin, la consultation comprend certaines questions portant sur chacun des trois piliers pour savoir si des problèmes ont été recensés et, le cas échéant, quels sont ces problèmes, et si une intervention est considérée comme nécessaire et pour déterminer les éventuelles mesures à prendre et leur effet escompté. Un rapport factuel de synthèse sera publié sur la page internet de la consultation après la clôture de celle-ci.

Publics cibles

Les principales parties prenantes retenues sont les suivantes: i) les entreprises; ii) les contrôleurs légaux des comptes; iii) les autorités publiques et de surveillance; iv) les gestionnaires d'actifs; et v) les investisseurs de détail, ainsi que la société civile.

La contribution d'autres parties prenantes est également la bienvenue.