Federation of European Accountants
Fédération des Experts comptables Européens

Le débat européen sur la réforme de l'audit: quelle perspective sous la présidence lituanienne?

Un article de la FEE, la Fédération des Experts-comptables Européens

.

1er octobre 2013

La proposition de la Commission européenne

À la suite de la publication de son livre vert le 13 Octobre 2010 sur la politique en matière d'audit[1] et après quelques études et consultations, la Commission européenne a publié, le 30 Novembre 2011, une proposition législative comprenant :

- une proposition de directive modifiant la Directive sur le contrôle légal des comptes annuels et des comptes consolidés[2] (2006/43/CE), introduisant de nouvelles exigences d' « harmonisation minimale » pour tous les contrôles légaux ; par définition, ces modifications devront être transposées par les États membres de l'Union européenne (UE) dans leur législation nationale, et ;
- une proposition pour un nouveau Règlement[3] relatif aux exigences spécifiques applicables au contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public (EIP) au sein de l'UE, introduisant ainsi de nouvelles exigences d' « harmonisation maximale » qui seront directement applicables dans les États membres de l'UE.

Le processus législatif

La publication de cette proposition a formellement débuté le processus législatif. Le pouvoir de la Commission européenne est en effet essentiellement de faire des *propositions législatives*. Le Parlement européen, d'une part, et, d'autre part, le Conseil des ministres (représentant les États membres de l'UE) sont les « co-législateurs » et disposent du véritable *pouvoir de décision*, en modifiant - puis en adoptant finalement - les textes législatifs. Le dossier est donc actuellement entre les mains du Parlement européen et du Conseil des ministres, un processus qui, dans l'histoire de l'UE, a pu prendre un minimum de 14 mois ou un record étonnant de 29 années...

- Au Parlement européen, le débat a déjà eu lieu dans les différentes commissions parlementaires concernées. La commission des affaires juridiques (JURI) est la commission principalement chargée de mener ce dossier à bien - avec pour Rapporteur Sajjad Karim (ECR, Conservateurs et Réformistes Européens, Royaume-Uni). La commission des affaires économiques et monétaires (ECON) et celle chargée de l'industrie, recherche et énergie (ITRE) ont également été saisies pour avis.
- Après le vote de la commission JURI le 26 Avril 2013, deux rapports ont été publiés, l'un sur la Directive, l'autre sur le Règlement (datés respectivement du 13 mai 2013[4] et le 20 mai 2013[5]). Ces rapports présentent un certain nombre d'amendements aux propositions de la Commission européenne. À la suite de ces travaux en commissions parlementaires, un vote en séance plénière doit formaliser l'opinion du Parlement et clôturer la première lecture de ces textes. Même si ce vote au Parlement est toujours

[1] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0561:FIN:FR:PDF
[2] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0778:FIN:FR:PDF
[3] http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/reform/regulation_fr.pdf

[4] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0171+0+DOC+PDF+V0//FR
[5] Rapport actuellement non disponible en français. Version anglaise accessible au lien suivant: http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201305/20130521ATT66424/20130521ATT66424EN.pdf

prévu avant la fin de l'année, son maintien au calendrier de 2013 reste à ce jour encore incertain.

- En parallèle, le Conseil - sous la présidence lituanienne depuis le 1er Juillet 2013 et jusque fin décembre 2013 - examine également les propositions de la Commission européenne. Un groupe de travail composé de représentants des administrations compétentes de tous les États membres discute les projets. La Commission européenne assiste à ces réunions au cours desquelles les positions nationales sont débattues.
- Au niveau politique, un débat d'orientation a eu lieu au sein du Conseil 'Compétitivité' le 29 mai 2013[6], regroupant les ministres responsables des 27 États membres. Au cours de cette session, chaque État membre a indiqué son point de vue concernant trois thèmes stratégiques : la fourniture de services autres que d'audit, la coordination européenne des systèmes de supervision publique de l'audit et la rotation obligatoire des cabinets d'audit. Ces thèmes sont développés ci-dessous.
- Alors que le processus au sein du Parlement européen est relativement transparent, les négociations entre les États membres sont beaucoup plus opaques. Il semblerait cependant que la présidence lituanienne ait récemment demandé un mandat pour débuter la phase dite du « trilogue », qu'elle n'aurait pas (encore) obtenu. Le « trilogue » est un processus au cours duquel les trois institutions européennes, les deux co-législateurs (parlement et conseil) et la Commission européenne, se réunissent en vue de l'adoption finale du texte qui n'est acquise qu'une fois que les deux co-législateurs sont d'accord sur un texte parfaitement identique. Quant à la Commission, qui prend part aux réunions, son seul pouvoir formel est de retirer son texte, ce qui aboutit à bloquer tout le processus législatif ; c'est l'arme fatale que la Commission peut menacer d'utiliser si les co-législateurs s'éloignaient trop, à son goût, de ses propres positions.

Les enjeux

Le débat se concentre principalement sur les sujets suivants:

a) La définition des entités d'intérêt public (EIP);
b) Les risques de conflit d'intérêts et la fourniture de services autres que d'audit pour les cabinets auditant des EIP ;
c) La rotation obligatoire des cabinets d'audit pour les EIP ;
d) La coordination européenne des autorités nationales compétentes pour la supervision de l'audit ;
e) Les exigences en matière de communication pour les audits d'EIP (le rapport annuel essentiellement) ;
f) Le rôle des instituts professionnels, et ;
g) Le choix de l'instrument juridique, à savoir Directive et/ou Règlement.

a) La définition des entités d'intérêt public (EIP)

L'extension de la définition des EIP, incluant toute entité participant à la fourniture de services financiers, peut a priori sembler logique à des fins de surveillance ou de protection des investisseurs. Cependant, certaines entités ajoutées à la définition élargie présentent en réalité un risque faible, avec un impact très limité sur l'intérêt public.

Le rapport voté par la commission parlementaire JURI propose de conserver la définition de la Directive de 2006, incluant principalement les entités cotées, les institutions financières et les entreprises d'assurance. Il est par ailleurs prévu que les États membres soient autorisés à désigner comme EIP, les entités présentant un intérêt public significatif au niveau national, par exemple en raison de la nature de leur activité, leur taille ou le nombre de leurs employés. La FEE recommande vivement au Conseil de suivre la même direction que la commission JURI.

b) Les risques de conflit d'intérêt et la fourniture de services autres que d'audit à leurs clients pour les cabinets auditant des EIP

Le rapport de la commission JURI préconise l'application des principes et des exigences du Code international de déontologie de l'IESBA (le normalisateur indépendant opérant sous les auspices de l'IFAC) au lieu des propositions de la Commission européenne en matière d'indépendance.

La FEE soutient vivement cette approche. Ce code de déontologie est reconnu au niveau international et est plus robuste et plus exigeant que les normes européennes en vigueur.

[6] Rendu public, sa retransmission est accessible en cliquant sur le lien suivant: http://video.consilium.europa.eu/webcast.aspx?ticket=775-979-12981&siteLanguage=fr&go_button.x=14&go_button.y=6

En outre, une solution globale est sans aucun doute la meilleure voie à suivre, limitant d'une part les charges administratives, et évitant d'autre part les effets néfastes extraterritoriaux. Selon la FEE, les propositions trop contraignantes de la Commission européenne dans ce domaine pourraient isoler l'Europe au plan mondial, augmenter les couts administratifs, mais surtout, anémier l'expertise et les compétences au sein des cabinets d'audit.

Le États membres au sein du Conseil sont encore divisés sur le sujet. La FEE note néanmoins le large soutien exprimé par le Conseil pour une approche où le texte européen prescrirait une liste exhaustive de services prohibés (approche dite de la « liste noire»). Cependant, les États membres ne parviennent pas à tomber d'accord sur cette liste et beaucoup s'interrogent toujours sur son contenu.

La FEE soutient l'approche fondée sur une liste noire, mais regrette vivement que le projet n'inclut pas le concept de matérialité - comme c'est le cas dans le code de l'IESBA.

À noter également qu'un nombre significatif d'États membres est également contre le principe proposé par la Commission européenne, du plafonnement - par un pourcentage des honoraires d'audit – de la fourniture d'autres services.

c) L'obligation éventuelle de rotation obligatoire des cabinets d'audit pour les audits des EIP

Le projet de règlement de la Commission européenne exigeait une rotation externe de l'auditeur ou du cabinet d'audit tous les six ans et interdisait le renouvellement du mandat, sauf en cas d'audit conjoint, où ce délai aurait alors été porté à une durée maximale de neuf ans.

Le rapport de la commission JURI propose pour sa part un engagement renouvelable chaque année pour une période maximale de 14 années consécutives. À l'issue de ces 14 ans, une rotation serait nécessaire, sauf si une des trois conditions suivantes était remplie au cours de la période initiale: (a) un appel d'offres a été effectué, ou (b) une évaluation globale de la mission d'audit a été menée par le comité d'audit; ou (c) un audit conjoint était en place. Dans ces conditions, le renouvellement devient possible, sur recommandation du comité d'audit ou du conseil d'administration à l'assemblée générale des actionnaires et après approbation par cette dernière. Toutefois, une durée limite maximale de 25 ans a été fixée pour l'audit des EIP.

Au Conseil, les opinions des États membres en ce qui concerne la rotation obligatoire des cabinets d'audit diffèrent sur le principe, la durée et la portée d'une telle rotation. Les discussions pour parvenir à un compromis au sein du Conseil sont toujours en cours.

La FEE a étudié les données très limitées sur les effets pratiques de la rotation obligatoire des cabinets d'audit et a évalué les avantages et les inconvénients de cette mesure. La majorité des membres de la FEE a conclu que les avantages d'une telle mesure sont limités du point de vue de l'indépendance. La rotation obligatoire pourrait en outre s'avérer préjudiciable à la qualité de l'audit et, comme le montre l'expérience, accroîtrait - et non diminuerait comme le soutient la Commission européenne - la concentration sur le marché de l'audit. En tout état de cause, le comité d'audit devrait être l'organe de décision, conformément au principe de bonne gouvernance d'entreprise.

d) La supervision publique de l'audit dans l'UE

Pour la supervision de l'audit au sein de l'UE, la proposition de la Commission européenne prévoit une coopération accrue des autorités nationales compétentes au sein de l'autorité européenne de supervision des marchés financiers, l'ESMA. Cette autorité assumerait les fonctions précédemment exercées par le Groupe Européen des Organes de Supervision de l'Audit (EGAOB), un groupe d'experts nationaux présidé par la Commission européenne.

Le rapport de la commission JURI, tout en soutenant une approche conférant le rôle de coordination de la supervision publique de l'audit au niveau européen à l'ESMA, limite ses pouvoirs dans une certaine mesure.

Au sein du Conseil, un certain nombre d'États membres de l'UE, rejetant la compétence de l'ESMA, propose une alternative avec la mise en place d'un comité des organismes européens de contrôle d'audit (CEAOB) ayant pouvoir de décision. Le but est de renforcer la coopération qui existait au sein de l'EGAOB. Une majorité d'États membres de l'UE semblent en effet préférer cette alternative.

La FEE soutient l'idée d'une supervision de la profession au niveau européen, il est essentiel d'améliorer la qualité de l'audit et la viabilité à long terme des cabinets d'audit. Néanmoins, un juste équilibre entre indépendance et compétence des

organes de supervision doit être recherché et cet équilibre ne semble pas garanti au sein de l'ESMA.

e) Des adaptations pour les rapports publics de l'auditeur sur les audits d'EIP

La FEE soutient l'idée de la Commission européenne d'améliorer la communication des auditeurs pour les EIP, en particulier:

- en fournissant des informations qualitatives sur les risques d'audit significatifs ;
- en approfondissant les informations qualitatives sur les hypothèses de continuité d'exploitation sur la base de renseignements fournis par les dirigeants.

Néanmoins, parmi les propositions de la Commission européenne, un certain nombre de propositions apparaissent clairement trop prescriptives ou trop détaillées, comme l'obligation d'inclure dans le rapport annuel une description de la méthodologie d'audit, la matérialité, l'identification de chaque membre de l'équipe d'audit, etc.

Dans son rapport, la commission parlementaire JURI a amélioré les propositions de la Commission européenne les rendant plus informatives et pratiques. Le Parlement européen a, fort à propos, tenu compte notamment du projet actuel de l'IAASB (l'organisme indépendant publiant les normes d'audit internationales - ISAs) privilégiant ainsi une solution mondiale. La FEE est en faveur de cette approche.

f) Le rôle des instituts professionnels

Concernant le rôle des instituts professionnels, la proposition de la Commission européenne ne permettait qu'une délégation limitée à l'inscription et l'approbation des auditeurs. Il n'était plus possible pour les autorités compétentes de déléguer aux organisations professionnelles des tâches telles que l'éducation, ou la qualification.

Le rapport JURI a très justement supprimé cette limitation des possibilités de délégation. Le Conseil semble également en désaccord avec la Commission sur ce point ; en effet, cette limitation s'avérerait en pratique particulièrement inopportune pour de nombreux États membres.

La FEE soutient la position du Parlement européen et recommande ainsi le maintien des possibilités de délégation aux organismes professionnels, sous la responsabilité ultime de l'autorité compétente, des tâches telles que :

- L'approbation et l'enregistrement des auditeurs, y compris l'ensemble du processus d'éducation, de qualification initiale et de formation professionnelle continue ;
- L'assurance qualité pour les sociétés non-EIP.

En effet, ces organisations professionnelles ont actuellement l'expertise et l'expérience nécessaire et contribuent à l'amélioration constante de la qualité de l'audit.

g) Le choix de l'instrument juridique, à savoir directive et / ou règlement.

Comme indiqué ci-dessus, la Commission européenne a publié deux propositions d'instruments juridiques : (a) une révision de la Directive sur le contrôle légal des comptes annuels et des comptes consolidés (2006/43/CE) ; (b) un nouveau règlement concernant l'audit des EIP. La différence tient à l'application directe de ces instruments : seule la directive laisse une marge de manœuvre aux États membres en requérant une transposition en droit national, le règlement est lui directement applicable sans l'intermédiaire de dispositions nationales

La commission JURI propose de transférer un certain nombre de dispositions du règlement vers la directive, dont principalement : (a) « l'organisation interne des cabinets d'audit », (b) « l'indépendance de l'entité auditée » et (c) la « performance du contrôle légal des comptes », rendant ainsi ces exigences applicables à toutes les entités (et non seulement aux EIP qui font l'objet du règlement).

Le Conseil semble également réfléchir à des transferts entre ces deux projets de textes, ceux visés ci-dessus, mais également d'autres chapitres du règlement.

Conclusion

En conclusion, la FEE exhorte la profession et toutes les parties prenantes dans ce débat, à se concentrer sur l'intérêt général et sur l'intérêt collectif à long terme de la profession.

Fédération des Experts-comptables Européens, www.fee.be