

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition de Mme Florence Peybernes, dont la nomination à la présidence du Haut Conseil du commissariat aux comptes est proposée par le Président de la République, puis vote sur cette proposition de nomination 2
- Informations relatives à la commission 13
- Présences en réunion 16

Jeudi

31 mars 2022

Séance de 9 heures

Compte rendu n° 52

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Présidence de

M. Éric Woerth,
Président



La commission entend, en application de l'article 13 de la Constitution, Mme Florence Peybernes, dont la nomination à la présidence du Haut Conseil du commissariat aux comptes est proposée par le Président de la République, puis vote sur cette proposition de nomination.

M. le président Éric Woerth. Chers collègues, la nomination à la présidence du Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C) fait partie de celles pour lesquelles la procédure prévue par le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution est applicable : avant que la nomination intervienne, les commissions permanentes compétentes des deux assemblées doivent donner un avis.

Notre règlement prévoit, en son article 29-1, qu'un rapporteur appartenant à un groupe minoritaire ou d'opposition doit être désigné sur la proposition de nomination. Nous y procédons tardivement car nous n'avons pas eu l'occasion de nous réunir depuis que le Président de la République a fait savoir, le 23 mars, qu'il envisageait de reconduire Mme Florence Peybernes à la présidence du Haut Conseil du commissariat aux comptes. Le mandat de cette dernière arrivant à échéance le 17 juin 2022, la nomination doit intervenir avant les élections législatives, dont le second tour devrait avoir lieu le 19 juin.

Je vous propose la nomination comme rapporteur de M. Christophe Jerretie. S'il n'y a pas d'opposition, il en est ainsi décidé.

Je suis heureux d'accueillir Mme Florence Peybernes, que nous avons déjà eu le plaisir d'auditionner le 17 mars 2021 en vue de sa nomination à la présidence du Haut Conseil pour achever le mandat de Mme Christine Guéguen, appelée à d'autres fonctions. Nommée à compter du 1^{er} avril 2021, Mme Peybernes exerce donc la fonction de présidente depuis tout juste un an. Son audition offre ainsi la possibilité d'un premier bilan de son activité à la tête de cette autorité indépendante.

Mme Florence Peybernes, présidente du Haut Conseil du commissariat aux comptes. Je suis très honorée de me retrouver pour la seconde fois devant vous. Le président vous a expliqué quelles étaient les circonstances qui amènent la présidente du Haut Conseil à être à nouveau auditionnée par la commission des finances si rapidement.

Étant auparavant première présidente de cour d'appel, j'ai consacré cette première année à découvrir l'institution du Haut Conseil et surtout la profession de commissaire aux comptes. Celle-ci se montrait inquiète de l'entrée en vigueur de la loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises, dite loi PACTE, s'interrogeant même sur son utilité aux yeux de la représentation nationale.

J'ai consacré ma première année à prendre connaissance de la diversité des commissaires aux comptes. Je me suis beaucoup déplacée, dans les compagnies régionales comme en outre-mer, où les caractéristiques sont très différentes. J'ai également noué des relations fructueuses avec TRACFIN, qui travaille sur des sujets communs aux commissaires aux comptes.

J'ai rencontré les deux principaux syndicats de la profession, ainsi que la Fédération française des firmes pluridisciplinaires (F3P), qui regroupe les cabinets les plus importants de la place de Paris. J'ai eu beaucoup d'entretiens avec des cabinets d'importance intermédiaire, ou avec les grands cabinets lorsqu'ils ont des questions très particulières à traiter.

Mon deuxième objectif a été de rétablir un dialogue de confiance entre la profession et son régulateur ; je pense y être parvenue. Je mène désormais un dialogue régulier et fructueux avec M. Yannick Ollivier, président de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC), sur tous les sujets intéressant la profession. C'est l'originalité de l'autorité publique indépendante que je préside : elle n'a qu'un seul interlocuteur, à savoir la profession des commissaires aux comptes. C'est toute la différence avec l'Autorité des marchés financiers (AMF), par exemple, qui peut connaître du cas de citoyens lorsqu'ils commettent un délit d'initié.

Le Haut Conseil compte une soixantaine de collaborateurs et réalise un chiffre d'affaires d'environ 15 millions d'euros, provenant exclusivement des cotisations versées par les commissaires aux comptes. Ces cotisations reposent, d'une part, sur le chiffre d'affaires de la totalité des mandats et, d'autre part, sur les mandats des entités d'intérêt public (EIP), c'est-à-dire des principales sociétés ou institutions financières de notre pays.

J'ai fortement accentué la modernisation des outils de l'institution depuis ma prise de fonction, développant le portail mis à la disposition des commissaires aux comptes pour établir en ligne la totalité des démarches avec leur régulateur.

Par ailleurs, j'ai entrepris un chantier important lié à la réforme des contrôles, qui avait déjà été engagée par mon prédécesseur et par le collège. Il est nécessaire de moderniser et d'informatiser la planification des contrôles, tant ceux effectués par le Haut Conseil, qui portent sur les EIP et sur les non-EIP les plus importantes, que ceux délégués à quelque 450 commissaires en exercice. Cela représente plus d'un millier de procédures par an.

Il était également nécessaire de modifier notre manière de travailler en privilégiant des contrôles plus agiles, fondés sur les risques, avec des intensités et des occurrences variables. Le Haut Conseil connaît bien les commissaires aux comptes : ceux-ci disposent d'un numéro personnel, équivalent du numéro de sécurité sociale, qui les suit tout au long de leur carrière et qui permet de savoir dans quel cabinet ils exercent, sous quelle forme juridique, quels sont leurs clients, leurs mandats, etc. Plutôt que d'effectuer des contrôles complets, qui ne sont plus nécessaires, le Haut Conseil doit se consacrer à ce qui doit être amélioré dans les cabinets. Nos contrôles reposent donc sur une évaluation des risques, laquelle nécessite une base de données solide et des outils pour la tester ; c'est ce que nous sommes en train de créer.

Nous développerons cette année notre travail à l'international. Depuis que le Royaume-Uni a quitté l'Union européenne, le marché français est devenu le plus important ; les commissaires aux comptes de France et leur régulateur ont donc une voix forte à faire entendre au sein de l'Europe. Quant au régulateur, il mène une intense coopération avec ses homologues européens, notamment dans le cadre de sa présidence du Comité des organes européens de contrôle de l'audit (CEAOB), qui est l'instance de conseil des régulateurs de l'audit auprès de la Commission européenne.

La semaine prochaine, j'interviendrai dans un colloque organisé par nos homologues bulgares sur le co-commissariat aux comptes. Cette manière d'exercer est une exception en Europe, que nos amis bulgares pratiquent comme nous. Nous avons déjà abordé ce thème lors du *Joint Audit Day*, le 29 novembre dernier, organisé avec l'Afrique du Sud, le Royaume-Uni et l'Allemagne pour réfléchir aux avantages et aux inconvénients du co-commissariat aux comptes s'agissant de la qualité de l'audit.

Je me rendrai prochainement à Bruxelles pour participer à la révision de la réforme de l'audit. La France a en effet un point de vue à faire valoir dans ce chantier ouvert par la Commission européenne. Notre pays peut être fier de la profession de commissaire aux comptes, qui est la plus réglementée de France – et c'est une conseillère à la Cour de cassation qui vous le dit. Même si la formation restreinte du Haut Conseil prononce des sanctions, cela ne concerne qu'un nombre de cas limité, contrairement à certains de nos grands voisins européens qui ont connu des scandales financiers retentissants, très douloureux pour leurs finances publiques et pour les actionnaires petits porteurs.

Rien n'est jamais acquis et nous devons rester vigilants. Le Haut Conseil ne baisse pas son niveau d'exigence et les contrôles de qualité que nous menons montrent qu'il y a encore des marges de progression, parce que le monde économique évolue et que le métier des commissaires aux comptes se complexifie. Mais la France peut promouvoir au niveau européen ce qu'elle fait pour la qualité des comptes de ses entreprises, et donc pour la confiance dans l'économie du pays – c'est bien là la mission d'intérêt général dont cette profession est chargée.

Le Haut Conseil contrôle 250 000 mandats, qui n'ont pas tous la même importance. Le contrôle est triennal ou sexennal selon la structure – EIP ou non-EIP. En 2019, la Cour des comptes avait estimé que nous ne faisons pas suffisamment de contrôles, ce qui nous privait ainsi d'une vision exacte de la qualité de l'audit en France. Comme toujours, la Cour des comptes est austère, voire sévère ; je modérerai ce jugement parce qu'en réalité, nous connaissons très bien les commissaires aux comptes, parce que nous retournons les voir, en particulier pour les mandats les plus difficiles. Nous savons déjà quels mandats causeront le plus de difficultés aux commissaires aux comptes : cela tient soit à la structure auditée, soit à la structure du cabinet d'audit.

Cela étant, le nombre de contrôles que nous effectuons peut paraître décevant ; c'est la raison pour laquelle nous nous sommes engagés dans une modernisation des outils de planification des contrôles. Au cours de l'année passée, le Haut Conseil a plus que doublé le nombre de contrôles effectués, passant de 43 ou 44 à plus de 100. Vous trouverez sans doute que c'est peu, mais ils concernent les grands cabinets et nos contrôleurs y restent longtemps : on ne contrôle pas un grand cabinet en une demi-journée, comme cela peut se faire dans un cabinet d'importance moindre.

La Cour des comptes estime toutefois que nous n'avons pas les ressources pour effectuer les contrôles que nous devrions faire. Les conclusions du contrôle flash conduit par la Cour des comptes viennent d'être rendues mais ne sont pas encore publiques ; je resterai donc prudente. Elle estime que nous avons encore des améliorations à apporter : simplifier le fonctionnement interne du Haut Conseil, simplifier les textes – cela suppose une réforme de niveau législatif –, recruter davantage d'agents publics, revoir les ressources du Haut Conseil. Selon la Cour, la profession consacre davantage de deniers à son propre fonctionnement – la Compagnie nationale et les compagnies régionales – qu'au Haut Conseil lui-même. Elle ne trouverait donc pas nécessairement injustifié que nos ressources soient augmentées.

Concernant sa situation financière, le Haut Conseil a terminé deux ou trois exercices successifs avec un déficit important, de plus de 1,3 ou 1,4 million d'euros. Le budget de l'année 2021 avait d'ailleurs été voté par le collège en déficit à 1,4 million d'euros. Alors que le budget pour 2021 avait été voté en déficit, nous avons terminé l'année avec un solde positif de 980 000 euros. Cela tient tout d'abord à des événements non récurrents. Nous avons obtenu une issue favorable à un litige significatif qui nous opposait à l'URSSAF, avec la restitution d'un trop versé. Nous avons aussi obtenu de la Compagnie nationale des remboursements sur les

exercices antérieurs concernant les contrôles délégués, certaines des dépenses qui nous étaient imputées ne correspondant pas à des missions de contrôle.

Nous avons aussi reçu des commissaires aux comptes des cotisations sur les années antérieures. Ils les ont versées sans les contester – il est vrai que, cette profession étant la plus réglementée, nous savons beaucoup de choses sur les commissaires aux comptes : chiffre d'affaires, clients, etc. Nous avons accru nos vérifications concernant les cotisations perçues sur les exercices antérieurs et avons appliqué des majorations de retard, comme la loi le prévoit.

Nous avons aussi fait des économies. Les déplacements du Haut Conseil ont beaucoup été réduits même si, comme je vous l'ai indiqué, je suis allée outre-mer – mais en tout cas pas à l'étranger. Cela a été le cas également pour la division internationale – mais davantage pour des raisons liées à la pandémie que par volonté – et pour les contrôleurs délégués, de sorte que les dépenses ont été moindres. Des économies ont également été constatées du fait du turnover au sein du Haut Conseil : les délais de recrutement ont réduit la masse salariale. Sans ces éléments non récurrents, le déficit de l'institution aurait été de 215 000 euros, ce qui est mieux que le déficit précédent de 1,4 million d'euros. Je vous avais dit que j'étais une gestionnaire publique ; je crois que je vous le démontre. En tout état de cause, l'avenir budgétaire du H3C n'est pas stabilisé, comme la Cour des comptes nous l'a expliqué.

Un dernier point sur la manière dont je perçois l'avenir de la profession.

Les craintes qu'elle avait émises au moment de la discussion de la loi PACTE ne se sont pas totalement réalisées au cours des deux premières années d'application de celle-ci. Il y a eu des pertes de mandats, mais des entreprises qui n'atteignaient plus les seuils ont quand même souhaité conserver leur commissaire aux comptes. Cela signifie selon moi qu'elles trouvaient un intérêt à continuer à avoir des comptes certifiés – probablement aussi parce qu'elles avaient pris des engagements auprès d'organismes prêteurs ou d'actionnaires minoritaires.

La situation est malgré tout un peu contrastée. Les plus petites structures d'exercice professionnel ont davantage souffert que les structures plus importantes. Le Haut Conseil a constaté que quelques professionnels pour lesquels l'activité de commissaire aux comptes représentait un petit chiffre d'affaires ont abandonné l'audit, sans que cela bouleverse le nombre de commissaires aux comptes inscrits sur la liste.

Selon moi, les missions dites ALPE (audit légal des petites entreprises) n'ont pas remporté un franc succès. D'un point de vue budgétaire, elles ne sont pas intéressantes pour les entités concernées car ces missions ne sont pas tellement différentes d'une certification, même si elles sont un peu plus modestes – du moins pour les petits mandats. Le gain final pour les entreprises n'est pas très important.

L'avenir de la profession réside dans deux autres domaines.

Le premier et le moins important – mais auquel j'accorde beaucoup d'attention – est constitué par l'intervention croissante des commissaires aux comptes dans le secteur public. Avec la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (loi 3DS), que vous venez d'adopter, ils vont certifier les comptes des filiales des sociétés d'économie mixte, sans qu'un seuil soit prévu. Je me félicite de cette décision très pertinente de la représentation nationale.

Une expérimentation est en cours depuis deux ans, avec la Cour des comptes, pour la certification des comptes de collectivités volontaires par des commissaires aux comptes, qu'il s'agisse de communes, de départements ou de communautés d'agglomération. Les premiers résultats montrent qu'aucun compte contrôlé n'a pu être certifié. Ces refus de certification résultent dans tous les cas des difficultés rencontrées par les commissaires aux comptes pour évaluer les immobilisations corporelles et incorporelles figurant au bilan – même s'il ne s'agit pas d'un bilan au sens strict.

On constate qu'il n'est pas évident de transférer les missions du commissaire aux comptes, qui sont prévues par le code de commerce, vers les collectivités territoriales et la comptabilité publique. Il est nécessaire de procéder à des adaptations des normes de la comptabilité publique – ce qui n'est pas du ressort du H3C –, mais aussi et surtout de préciser ce qu'on attend d'un commissaire aux comptes lorsqu'il certifie des comptes publics, car ce n'est pas exactement la même chose que de certifier ceux d'une société commerciale. C'est une des missions que doit remplir le Haut Conseil au cours de l'année 2023. Il faut peut-être établir une norme d'audit des comptes publics pour les commissaires aux comptes qui souhaitent s'engager dans cette activité.

Cela dit, il ne faut pas renoncer car cette certification constitue presque une nécessité démocratique. Mais il faut expliquer au préalable aux dirigeants de collectivités et à leurs opposants quel est le rôle du commissaire aux comptes. En réalité, il n'est pas vraiment un commissaire. Il fournit une assurance raisonnable qu'il n'y a pas d'erreur manifeste dans les comptes. Mais il ne se prononce pas sur la qualité de la gestion ou sur les stratégies adoptées – et il ne conseille d'ailleurs pas sur ces stratégies. Il faut travailler sereinement à l'amélioration des normes et sur le rôle des commissaires aux comptes, pour éviter une instrumentalisation stérile alors il s'agit d'un enjeu de clarification des comptes publics.

Je suis un peu longue, monsieur le président, mais le dernier point que je voulais aborder fera peut-être l'objet d'une question : il s'agit de la responsabilité sociale des entreprises (RSE).

M. le président Éric Woerth. L'intervention des commissaires aux comptes auprès des collectivités locales est assez intéressante. Selon moi, il faut qu'elle s'opère de manière coordonnée avec les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) – qui abordent pour leur part des questions de choix de gestion, en opportunité. Certes, elles ne certifient pas les comptes des collectivités. Mais elles les examinent et les auditent en posant des questions – lorsqu'il n'y a pas de question, c'est qu'ils sont à peu près corrects. Un contrôle des comptes de chaque collectivité est réalisé tous les cinq ou dix ans, voire plus régulièrement pour les grosses collectivités. Cet examen de la gestion d'une collectivité par un autre organisme public n'existe pas pour les entreprises.

Quelle est la durée moyenne du contrôle d'un cabinet d'audit, notamment en fonction de sa taille ? Quelle est la fréquence des contrôles ?

Quand un commissaire aux comptes contrôle un autre commissaire aux comptes, je suppose qu'il est rémunéré par le H3C. Comment cette rémunération est-elle calculée ?

Les contrôles sont-ils toujours réalisés par les mêmes commissaires aux comptes, ou bien trouvez-vous suffisamment de volontaires pour organiser une rotation ?

Des types de dysfonctionnements ont-ils été identifiés durant cette année et quelles ont été les sanctions prononcées ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. La consultation publique sur l'amélioration de la qualité des informations financières publiées par les entreprises, organisée par la Commission européenne, s'est achevée le 18 février. Quelle a été la contribution du Haut Conseil ? Quel rôle ont joué les autres parties prenantes françaises ? Quelles leçons en tirez-vous, notamment en termes de méthodologie ? Avez-vous perçu des spécificités françaises à l'occasion de cette consultation ?

Comment le Haut Conseil accompagne-t-il les commissaires aux comptes au sujet des différentes mesures de gel d'avoirs et de sanctions prises dans le cadre du conflit en Ukraine ?

M. Christophe Jerretie, rapporteur. Madame la présidente, vous avez indiqué quelles ont été les évolutions depuis votre précédente audition, qu'il s'agisse des effets de la loi PACTE, du contexte actuel ou de la modernisation du Haut Conseil que vous avez souhaité engager.

Lors de votre précédente audition, nous ne nous étions pas accordés sur le nombre de commissaires aux comptes. Les estimations allaient de 18 000 à 12 000 – ce dernier nombre étant fourni par la CNCC. Où en sommes-nous ? La diminution du nombre de commissaires aux comptes se poursuit-elle ?

Quelles sont les relations du H3C avec l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ?

Enfin, pourriez-vous évoquer les relations que vous entretenez avec TRACFIN ?

Mme Cendra Motin. Madame la présidente, je veux souligner tout d'abord les excellentes relations que vous avez su nouer avec la profession. Vous ne connaissiez pas les commissaires aux comptes, et ils étaient un peu échaudés en raison des relations passées avec le régulateur.

Je vous félicite aussi pour le rétablissement des comptes du H3C – il est important pour la profession, puisqu'elle finance le Haut Conseil. Comme vous l'avez souligné, la loi PACTE a laissé des traces.

La certification extra-financière est un enjeu absolument essentiel pour les commissaires aux comptes, d'autant que le Parlement européen a voté un amendement qui leur interdit de s'appuyer sur ces rapports extra-financiers comme ils le souhaiteraient. Vous avez rappelé la qualité de l'audit français et il est nécessaire de pouvoir faire le lien entre les éléments financiers et extra-financiers. Dans une entreprise, les uns ne vont pas sans les autres et il n'y a pas de mur entre eux.

Vous avez évoqué la réforme du *reporting* des entreprises. Le rapport du H3C a montré les forces de l'audit français, tout en indiquant les points à améliorer. Ils peuvent être vus par certains comme des défauts à corriger – on parle rarement des trains qui arrivent à l'heure et on préfère regarder ce qui ne marche pas. Même s'il est écrit de manière très claire dans ce rapport que l'audit français est d'une grande qualité, sa lecture peut donner l'impression que cela n'est pas assez mis en avant. De quelle manière envisagez-vous de faire évoluer votre communication annuelle sur ce rapport – peut-être en le rendant plus grand public –, afin de montrer que l'on peut avoir confiance dans les entreprises ? À l'heure où un très grand investissement est

consenti au profit des entreprises et de l'innovation, on a besoin de cette confiance et les commissaires aux comptes ont un rôle à jouer – et, d'une certaine manière, le régulateur se porte garant de leurs bonnes pratiques.

Enfin, je vous remercie pour le *Joint Audit Day*, évènement extrêmement intéressant qui montre la qualité et la capacité d'innovation de l'audit français.

M. Mohamed Laqhila. Madame la présidente, le groupe Mouvement démocrate (MODEM) et démocrates apparentés salue le travail que vous avez engagé au cours de l'année passée. Nous voterons en faveur de votre reconduction.

Cette audition est l'occasion de revenir sur quelques points que nous avons évoqués l'an dernier et de les compléter par de nouvelles questions.

Dans un entretien, vous avez déclaré que la loi PACTE n'avait pas fait baisser le chiffre d'affaires des commissaires aux comptes – bien au contraire – mais avait profité aux plus grands cabinets. Le tissu économique français est constitué principalement de PME. Avec le recul, et compte tenu de la crise sanitaire et du recours des PME aux prêts garantis par l'État (PGE), considérez-vous que le relèvement des seuils par la loi PACTE est une bonne chose ? Ou bien êtes-vous plutôt réservée sur l'absence d'un « gendarme » dans les PME ?

Les commissaires aux comptes subissent de plus en plus de contraintes. Comme vous l'avez rappelé, c'est la profession la plus réglementée, ce qui pousse à une concentration du marché de l'audit. La CNCC – qui est votre interlocuteur – ne représente plus l'ensemble des professionnels de l'audit en raison de l'absence des représentants des cabinets à taille humaine. Comment voyez-vous cette profession à moyen et à long terme ? Ne redoutez-vous pas la concentration de l'audit dans les mains des grandes firmes ?

Les commissaires aux comptes sont soumis à des chambres de discipline. Quelle est votre vision du système disciplinaire ?

Comment comptez-vous faire respecter l'obligation de formation ?

Notre collègue Patrick Hetzel – qui était rapporteur l'année dernière – vous avait interrogée au sujet de vos échanges avec l'Autorité des normes comptables (ANC) et le Conseil national de l'ordre des experts-comptables (CNOEC). Vous aviez alors dit qu'il n'y en avait pas. Avez-vous mis à profit l'année qui s'est écoulée pour engager des discussions ? Si ce n'est pas le cas, pourquoi ? Les professionnels de l'audit et de la comptabilité sont souvent les mêmes personnes : leur diplôme unique permet d'exercer deux métiers différents.

Quelles ont été les positions défendues par le H3C au sein des instances internationales auxquelles il participe ? Pensez-vous qu'il existe une position française unifiée dans l'ensemble des forums internationaux ?

Enfin, je souhaite vous entendre sur le co-commissariat à la française. On parle souvent de cette exception française, qui a permis d'éviter les gros scandales que nos voisins ont connus. N'est-elle pas un exemple pour l'Europe ?

M. Daniel Labaronne. Pourriez-vous préciser les actions que peuvent conduire les commissaires aux comptes lorsqu'ils contrôlent les comptes des collectivités locales ? Vous avez souligné la difficulté d'évaluer les immobilisations. La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRE) avait prévu une expérimentation relative à la

certification des comptes des collectivités locales. Une évaluation est en cours. Comment s'articulent la certification des comptes par l'administration publique – notamment à travers les chambres régionales des comptes – et celle qui est menée par les commissaires aux comptes, puisque ce nouveau rôle leur a été attribué ?

Mme Florence Peybernes. Le contrôle des comptes des collectivités locales relève d'abord de la Cour des comptes, et je n'ai pas son autorité. Je ne suis associée à ce contrôle qu'en ma qualité de régulateur des commissaires aux comptes. La réglementation applicable aux commissaires aux comptes pose vraiment des difficultés quand il s'agit pour eux de contrôler des collectivités territoriales. En effet, celles-ci sont étroitement liées à la direction générale des finances publiques (DGFIP), notamment. Un commissaire aux comptes a l'obligation de s'interroger sur les chiffres que lui propose l'entité auditée. Or, s'agissant des collectivités territoriales, ces chiffres sont souvent liés à des données fiscales, ce qui percute les prérogatives de la DGFIP. Il en va de même avec la Banque de France, qui détient les comptes des collectivités. Au-delà de l'évaluation des immobilisations, les commissaires aux comptes rencontrent donc des difficultés pour évaluer l'exactitude des recettes qui leur sont indiquées. Les dispositions du code de commerce relatives à l'audit doivent être modifiées si l'on souhaite que la procédure soit adaptée aux collectivités territoriales. C'est un vaste chantier, et il faudra du temps pour le mener à son terme, mais il est important de l'ouvrir. Les collectivités territoriales et les commissaires aux comptes vont devoir s'accoutumer à travailler ensemble, dans le cadre de la législation.

La récurrence des contrôles est fixée par la loi : ils ont lieu tous les trois ans quand il s'agit d'EIP, tous les six ans pour les autres types de mandat. Toutefois, la modernisation de nos contrôles va nous permettre de vérifier plus souvent si nos recommandations ont été appliquées. En effet, il n'est pas satisfaisant d'attendre six ans pour contrôler de nouveau un commissaire aux comptes chez qui des manquements ont été constatés. Nous allons donc procéder à de nouvelles vérifications, mais il s'agira de contrôles « spots », ou de suivi – c'est-à-dire destinés à voir si les recommandations ont été appliquées –, ou encore portant sur des sujets d'actualité, par exemple la comptabilité des maisons de retraite. Le collège et moi-même avons la possibilité de ne pas tenir compte de la récurrence triennale ou sexennale. Nous pouvons sélectionner les mandats qui concernent les maisons de retraite, identifier les commissaires aux comptes qui en sont chargés et contrôler ces derniers sur des points très spécifiques, par exemple les marges arrière.

Les commissaires aux comptes délégués pour effectuer des contrôles sont rémunérés à hauteur de 120 ou 130 euros de l'heure. Ils sont environ 450. Le turnover est régulier : nous remercions des commissaires pour leurs services et lançons des appels à candidature, comme ce fut le cas récemment. Nous faisons en sorte qu'un commissaire aux comptes soit contrôlé par une personne exerçant dans une autre région. Par exemple, ceux de Paris, qui sont très actifs en la matière, contrôlent l'outre-mer.

Le Haut Conseil a axé sa réponse à la consultation européenne sur l'extension du modèle français du co-commissariat aux comptes. Il conviendrait de rendre celui-ci obligatoire à l'échelle européenne pour certaines entités, notamment les plus grosses, qui présentent des risques systémiques. Cet enjeu rejoint la question relative à la concentration du marché : la règle du co-commissariat aux comptes, associée au fait que le mandat soit accordé pour une certaine durée, permet de desserrer le marché. À cet égard, nous sommes opposés à l'idée selon laquelle le mandat du commissaire aux comptes ne devrait durer qu'un an : un temps aussi court ne permet pas d'asseoir l'indépendance du commissaire vis-à-vis de l'entité qu'il contrôle. Lorsque l'entité en question est très grosse, le commissaire ne peut pas appréhender la

complexité en si peu de temps, alors que c'est la condition de la qualité d'un audit. Un commissaire aux comptes ne travaille bien que s'il dispose de plusieurs années pour structurer sa démarche et renforcer ses moyens humains et techniques, au service de l'entité qu'il contrôle. La règle de la rotation permet à des cabinets de taille intermédiaire de se voir attribuer des mandats plus complexes. Associée au co-commissariat, cette règle permet également d'assurer le tuilage.

Le deuxième message que nous avons fait passer à la Commission européenne concerne la réduction du nombre des options ouvertes au niveau européen, dans le cadre de la réglementation de l'audit. Toutes les EIP doivent avoir un comité d'audit, lequel est, avec la direction financière, l'interlocuteur privilégié du commissaire aux comptes. C'est un gage de qualité pour le contrôle interne des entreprises. Ce sont environ 250 cabinets qui interviennent dans le domaine du contrôle légal des EIP. Le chiffre est énorme par rapport à la situation dans les autres pays européens.

Troisièmement, nous voulions faire savoir à la Commission européenne que les pouvoirs d'enquête et de sanction, notamment ceux du CEAOB, devaient être renforcés. Surtout, les pratiques en la matière doivent être unifiées, car les différences entre États membres sont trop importantes.

La Commission européenne a reçu 220 réponses à cette consultation, dont 23 % émanent de la France. Notre pays est de très loin celui qui a le plus répondu : l'Espagne arrive en deuxième position avec 16 %, suivie de l'Allemagne avec 10 %. L'essentiel des répondants de notre pays est constitué par les organisations professionnelles et les entreprises.

Le chiffre de 18 000 commissaires aux comptes renvoie à la totalité des personnes morales et physiques. En revanche, il y a 12 000 commissaires qui sont signataires de rapports.

M. Christophe Jerretie, rapporteur. Ce nombre n'a pas évolué ?

Mme Florence Peybernes. Non.

L'ACPR siège à notre conseil. Cette institution peut saisir le rapporteur général en cas de doutes quant à la qualité du travail d'un commissaire aux comptes sur une entité bancaire ou d'assurance. Elle peut également demander des modifications des normes ou l'instauration de nouvelles normes concernant l'audit des banques et des compagnies d'assurance.

Nous avons élaboré conjointement avec TRACFIN des lignes directrices, publiées l'été dernier, visant à consolider les explications à destination des commissaires aux comptes en ce qui concerne leur obligation de déclarer à cette cellule leurs soupçons quant à des faits de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. À cet égard, la Compagnie nationale des commissaires aux comptes a créé un module obligatoire dans la formation des commissaires afin d'expliquer à ces derniers ce qu'est une déclaration de soupçon et la manière dont il convient de dialoguer avec la cellule. TRACFIN m'a dit que les déclarations de soupçon envoyées par les commissaires aux comptes sont toujours pertinentes ; le problème est qu'elles ne sont pas assez nombreuses.

Il faut renforcer le dialogue avec les entreprises. C'est le but de la manifestation que j'organiserai le 22 juin au nom du Haut Conseil, qui sera consacrée à la restitution du rapport aux instances européennes fait par les comités d'audit français. Nous avons élaboré un questionnaire, sélectionné une soixantaine d'EIP de toutes les tailles, représentant tous les

domaines économiques. Nous allons restituer les résultats en les comparant à ceux de l'année 2019. Cela nous permettra de voir quelles sont les règles issues de la directive relative à l'audit qui ont été vraiment intégrées par les comités d'audit et celles qui le sont moins, et d'essayer de comprendre pourquoi. Nous inviterons évidemment des commissaires aux comptes ainsi que les présidents des principaux comités d'audit. L'objectif est de faire de cet événement une manifestation à caractère pédagogique, c'est-à-dire permettant d'expliquer un peu mieux, du point de vue du régulateur, comment le comité d'audit et le commissaire aux comptes doivent dialoguer.

En ce qui concerne le relèvement des seuils par la loi PACTE, il convient de s'interroger sur ses conséquences pour les outre-mer : si vous maintenez la nouvelle règle, il n'y aura plus de commissaires aux comptes dans ces territoires. Or il ne faut surtout pas les en chasser. Je vais retourner à La Réunion et à Mayotte, où les commissaires aux comptes ont appelé mon attention sur certains problèmes, notamment en ce qui concerne les interventions de l'agence régionale de santé (ARS) et des donateurs.

Ne retirez pas les commissaires aux comptes des collectivités d'outre-mer, s'il vous plaît. C'est un enjeu important. Il faudrait adapter le texte de loi, même si je ne sais pas si c'est possible sur le plan constitutionnel.

M. le président Éric Woerth. Ce n'est pas simple...

Mme Florence Peybernes. Je le sais bien. Vous avez beau avoir prévu une entrée en vigueur différée de la loi dans ces territoires, à la fin, il n'y aura plus d'entités contrôlées outre-mer. Cela posera un problème à TRACFIN, mais aussi au tissu économique de ces collectivités, y compris en Nouvelle-Calédonie – je sais bien que ce territoire est régi par des dispositions particulières, mais j'appelle votre attention sur ce point.

Le système disciplinaire est intégralement entre les mains de la formation restreinte, au sein du collège. La formation a rendu, au cours de l'année passée, des sanctions qui tiennent notamment à des manquements aux règles de l'audit. Il peut s'agir, par exemple, d'un co-commissariat déséquilibré, dans lequel le partage des missions entre les commissaires n'était pas équitable, ou bien dans lequel la revue croisée n'avait pas été réalisée. Nous avons aussi sanctionné des manquements aux règles déontologiques. C'est le cas d'un commissaire en situation d'auto-révision – il avait donné un avis sur un élément significatif des actifs de l'entité dont il certifiait les comptes. Un autre s'était livré à des abus de biens sociaux à l'intérieur de la société d'audit dont il était actionnaire. Un autre encore avait réalisé des travaux d'audit insuffisants sur le chiffre d'affaires d'une société ayant un nombre important d'opérations.

Toutes ces décisions sont publiées sur notre site internet. Elles sont très claires et compréhensibles. Elles peuvent être consultées pendant cinq ans. Qui plus est, elles sont nominatives, ce qui est une autre sanction pour les commissaires aux comptes concernés. Le commissaire auteur d'abus de biens sociaux a été radié. La sanction peut consister en un simple blâme. Nous avons ainsi sanctionné un commissaire aux comptes ayant manqué à ses obligations de confraternité en s'adressant en des termes inappropriés, voire insultants, à son co-commissaire. Vous le voyez, il y a un peu de tout, même si le nombre de sanctions prononcées est assez réduit : nous en rendons une dizaine par an, ce qui montre que le phénomène est limité – heureusement.

Nous sommes beaucoup plus actifs en ce qui concerne les contrôles. Quand les résultats de contrôles de qualité ne nous satisfont pas, nous adressons des recommandations aux commissaires concernés.

J'ai décidé, cette année, et le collège m'a suivie, de publier un rapport sur les contrôles, en plus du rapport annuel. Celui-ci sera pédagogique, clair, de taille limitée et plaisant à lire. Le rapport sur les contrôles, pour sa part, sera davantage destiné aux commissaires aux comptes. Il aura pour intérêt de faire apparaître les difficultés rencontrées par les commissaires dans leur mission d'audit et de mettre en évidence les bonnes pratiques face à des questions complexes.

M. le président Éric Woerth. Madame la présidente, je vous remercie pour vos réponses. Il sera intéressant que la commission des finances vous auditionne à nouveau au cours de votre second mandat.

Mme Florence Peybernes quitte la salle.

M. Christophe Jerretie, rapporteur. Mme Peybernes a largement évoqué l'évolution qu'a connue depuis un an la structure qu'elle dirige, et les mesures qu'elle a prises. Par ailleurs, ses réponses aux questions écrites formulées il y a un an par notre collègue Patrick Hetzel nous avaient apporté beaucoup de précisions. J'émet donc un avis favorable sur la reconduction de Mme Peybernes dans ses fonctions pour six ans. L'audition a montré la volonté de la présidente d'améliorer cette structure ainsi que sa capacité à faire évoluer les choses, à la fois à l'échelon français et à l'échelon européen.

*

* *

Délibérant à huis clos, la commission se prononce par un vote au scrutin secret, dans les conditions prévues à l'article 29-1 du Règlement, sur la nomination envisagée de Mme Florence Peybernes aux fonctions de présidente du Haut Conseil du commissariat aux comptes.

*

* *

La commission procède au dépouillement du scrutin, simultanément au dépouillement du scrutin sur cette nomination opéré par la commission des finances du Sénat.

Les résultats du scrutin auquel il a été procédé sont les suivants :

Nombre de votants : 13

Bulletins blancs ou nuls : 0

Suffrages exprimés : 13

Avis favorables : 13

Avis défavorables : 0

*La commission a émis un avis **favorable** à la nomination de Mme Florence Peybernes aux fonctions de présidente du Haut Conseil du commissariat aux comptes.*

*

* *

Informations relatives à la commission

1. La commission a désigné M. Christophe Jerretie, rapporteur sur la proposition de nomination à la présidence du Haut Conseil du commissariat aux comptes.

2. La commission a reçu en application de l'article 12 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 889 448 415 euros en autorisations d'engagement (AE) et 1 019 562 500 euros en crédits de paiement (CP).

Depuis l'exercice 2020 et hors cas exceptionnel, deux campagnes de décrets de transferts et de virements ont été mises en place. Une campagne supplémentaire est réalisée en début d'année, consacrée au transfert de crédits du « plan de relance », en dehors des cas traités par des délégations de gestion.

Le présent décret de transfert porte annulation et ouverture de crédits d'un montant de 889 448 415 € en autorisations d'engagement (AE) et 1 019 562 500 € en crédits de paiement (CP). Sans compensation entre les mouvements entrants et sortants de chacun des programmes, il porte en réalité transfert de crédits d'un montant de 954 448 415 € en AE et de 1 099 562 500 € en CP en provenance de 5 programmes et à destination de 17 programmes.

La liste exhaustive des transferts est détaillée ci-dessous :

I. Cinq mouvements en provenance du programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance* :

1. Un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 7 500 000 € en CP à destination du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* de la mission *Outre-mer* et destiné au financement de la rénovation énergétique et de la réhabilitation lourde des logements sociaux ;

2. Un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 70 000 000 € en AE et 100 000 000 € en CP à destination du programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* de la mission *Cohésion des territoires* et destiné au financement de la rénovation énergétique et de la réhabilitation lourde des logements sociaux ;

3. Un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 20 316 537 € en AE et 13 067 500 € en CP à destination du programme 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture* de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* et destiné au financement des dispositifs relatifs à la biosécurité et au bien-être en élevage ;

4. Un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 186 000 000 € en AE et 160 000 000 € en CP à destination du programme 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* et destiné au financement des projets retenus dans le cadre du soutien à la recherche et au développement aéronautiques civils ;

5. Un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 15 000 000 € en AE et CP à destination du programme 203 *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* et destiné au financement de dépenses dans le secteur du ferroviaire ;

II. Dix mouvements en provenance du programme 363 *Compétitivité* de la mission *Plan de relance* :

1. Un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 15 500 000 € en CP à destination du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission *Travail et emploi* et destiné au financement de la restructuration du parc d'imprimeries de presse ;

2. Un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 15 000 000 € en CP à destination du programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et destiné au financement des extensions des horaires d'ouvertures et des investissements des bibliothèques ;

3. Un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 54 991 878 € en AE et 55 130 000 € en CP à destination du programme 152 *Gendarmerie nationale* de la mission *Sécurités* et destiné au financement de la mise à niveau numérique, de la modernisation des moyens, de projets d'investissement et de divers dispositifs relevant du ministère de l'intérieur ;

4. Un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 4 300 000 € en AE et CP à destination du programme 161 *Sécurité civile* de la mission *Sécurités* et destiné au financement de la mise à niveau numérique, de la modernisation des moyens, de projets d'investissement et de divers dispositifs relevant du ministère de l'intérieur ;

5. Un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 107 430 000 € en AE et 105 930 000,00 € en CP à destination du programme 176 *Police nationale* de la mission *Sécurités* et destiné au financement de la mise à niveau numérique, de la modernisation des moyens, de projets d'investissement et de divers dispositifs relevant du ministère de l'intérieur ;

6. Un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 198 470 000 € en AE et 195 700 000 € en CP à destination du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* et destiné au financement de la mise à niveau numérique, de la modernisation des moyens, de projets d'investissement et de divers dispositifs relevant du ministère de l'intérieur ;

7. Un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 21 000 000 € en AE et 21 900 000 € en CP à destination du programme 354 *Administration territoriale de l'État* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* et destiné au financement de la mise à niveau numérique, de la modernisation des moyens, de projets d'investissement et de divers dispositifs relevant du ministère de l'intérieur ;

8. Un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 9 900 000 € en AE et CP à destination du programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* de la mission *Immigration, asile et intégration* et destiné au financement de la mise à niveau numérique, de la modernisation des moyens et de divers dispositifs relevant du ministère de l'intérieur ;

9. Un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 1 000 000 € en AE et CP à destination du programme 207 *Sécurité et éducation routières* de la mission *Sécurités* et destiné au financement de la mise à niveau numérique, de la modernisation des moyens et de divers dispositifs relevant du ministère de l'intérieur ;

10. Un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 10 000 000 € en AE et 6 140 000 € en CP à destination du programme 303 *Immigration et asile* de la mission *Immigration, asile et intégration* et destiné au financement de la mise à niveau numérique, de la modernisation des moyens et de divers dispositifs relevant du ministère de l'intérieur ;

III. Quatre mouvements en provenance du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance* :

1. Un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 127 990 000 € en AE et 232 945 000 € en CP à destination du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* de la

mission *Travail et emploi* et destiné au financement des actions relatives à l'hybridation de la formation professionnelle ;

2. Un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 52 050 000 € en AE et 38 050 000 € en CP à destination du programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* de la mission *Cohésion des territoires* et destiné au financement de l'annuité des contrats de plan État-région, des programmes de l'Agence nationale de la cohésion des territoires dans le cadre de l'agenda rural ainsi que des fabriques de territoire ;

3. Un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 3 500 000 € en CP à destination du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* de la mission *Outre-mer* et destiné au financement de la construction de centres d'hébergement d'urgence au sein des territoires d'outre-mer ;

4. Un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 11 000 000 € en AE et CP à destination du programme 203 *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* et destiné au financement de dépenses en faveur de la modernisation des outils de gestion du secteur routier et de la remise en état d'infrastructures transférées à la collectivité de Polynésie française ;

IV. Trois mouvements hors mission *Plan de relance* :

1. Un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 23 000 000 € en CP en provenance du programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* à destination du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* de la mission *Outre-mer* et destiné au financement des contrats de convergence territoriale et du soutien à l'ingénierie au bénéfice des collectivités territoriales ;

2. Un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 50 000 000 € en AE et CP en provenance du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission *Travail et emploi* et à destination du programme 423 *Accélération de la modernisation des entreprises* de la mission *Investir pour la France de 2030*, destiné au financement de la mise en œuvre de l'appel à projets DEFFINUM ;

3. Un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 15 000 000 € en AE et CP en provenance du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission *Travail et emploi* et à destination du programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* de la mission *Cohésion des territoires*, destiné au financement d'une opération de développement de l'apprentissage en Île-de-France au titre du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du jeudi 31 mars 2022 à 9 heures

Présents. - M. Jean-René Cazeneuve, M. Christophe Jerretie, M. François Jolivet, M. Daniel Labaronne, M. Mohamed Laqhila, M. Michel Lauzzana, M. Patrick Loiseau, Mme Cendra Motin, Mme Catherine Osson, M. Hervé Pellois, Mme Muriel Roques-Etienne, M. Laurent Saint-Martin, M. Éric Woerth

Excusés. - M. Damien Abad, M. Fabrice Brun, Mme Anne-Laure Cattelot, M. Marc Le Fur, Mme Véronique Louwagie, M. Christophe Naegelen, Mme Christine Pires Beaune, Mme Valérie Rabault, Mme Claudia Rouaux, M. Olivier Serva