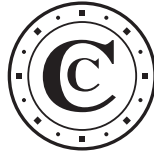


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LES PERSPECTIVES
FINANCIÈRES
DU HAUT CONSEIL
DU COMMISSARIAT
AUX COMPTES

AUDIT FLASH

Mai 2022

SOMMAIRE

4	PROCÉDURES ET MÉTHODES
6	SYNTHÈSE
9	INTRODUCTION
10	I - L’AFFIRMATION PROGRESSIVE D’UNE AUTORITÉ RÉGULATRICE
10	A - Une meilleure couverture de ses missions
14	B - Des changements structurants qui ont donné de nouvelles marges de manœuvre à l’institution
16	C - La poursuite de la modernisation des systèmes d’information
17	D - Les perspectives : le régulateur face à l’apparition de nouveaux risques et de nouveaux métiers
19	II - UNE FRAGILITÉ FINANCIÈRE PERSISTANTE
19	A - Un mode de financement rénové, dynamique mais contraint par les effets de la loi Pacte
21	B - L’annonce d’une forte progression des charges
27	C - L’annonce par le H3C d’une succession d’exercices déficitaires
28	D - Des projections financières défavorables qui entraîneraient une modification du bilan
30	III - LES PERSPECTIVES D’UN REDRESSEMENT FINANCIER
30	A - Simplifier le cadre juridique d’intervention pour améliorer l’efficacité du H3C
31	B - La rationalisation des charges existantes
32	C - La perspective d’une augmentation des cotisations
35	ANNEXES
53	RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES CONCERNÉS

PROCÉDURES ET MÉTHODES

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics qui en résultent : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance institutionnelle** des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

*

**

Le présent audit a été conduit sur le fondement des articles L. 111-2 et suivants du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-1 alinéa 2 du même code. Contrairement à d'autres publications de la Cour des comptes, il ne donne pas lieu à un rapport exhaustif sur un organisme ou une politique publique mais permet de dresser dans un délai resserré un état des lieux factuel sur un dispositif public bien délimité. L'instruction a été menée de manière accélérée au sein de la quatrième chambre et la durée de la contradiction réduite à deux semaines. Elle s'est déroulée sur la base d'entretiens avec le Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C), la direction des affaires civiles et du Sceau, la direction générale du Trésor et la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC). Elle s'est appuyée sur les pièces transmises par le H3C, concernant à la fois l'exécution financière des années écoulées mais aussi le budget prévisionnel 2022 et les projections financières présentées à cette occasion.

*
**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 3 mars 2022, par la quatrième chambre, présidée par M. Andréani, président de chambre, et composée de MM. Frentz et Tenier, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Rolin, conseiller référendaire en service extraordinaire, et Mme Termini, vérificatrice, et, en tant que contre-rapporteur, M. Rolland, conseiller maître.

Il a été examiné le 10 mars 2022, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, MM. Morin, Charpy, Mme Podeur, M. Gautier, Mme Démier, M. Bertucci, présidents de chambre, MM. Martin, Meddah, Advielle, Lejeune, Mmes Bergogne et Renet, présidents de chambre régionale des comptes, et Mme Hirsch, Procureure générale, entendue en ses avis.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

SYNTHÈSE

Le Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C) est une autorité publique indépendante devenue, suite à l'ordonnance du 17 mars 2016 transposant la réforme européenne de l'audit, autorité de supervision. La profession des commissaires aux comptes (CAC) regroupe en France près de 18 000 CAC, dans un marché où la place des cinq plus grands cabinets est prépondérante. Le H3C est financé par des cotisations qui constituent l'essentiel de ses produits (17 M€ en 2021) et lui assurent une autonomie financière. Il a cependant cumulé deux exercices déficitaires en 2019 et 2020. Le présent rapport est issu d'un audit flash réalisé à la suite du contrôle approfondi du H3C que la Cour a mené en 2019. Il est centré sur la question de la situation financière du H3C et de l'adéquation de ses dépenses et de ses ressources aux nouvelles missions de régulation de l'autorité.

L'affirmation progressive d'une autorité régulatrice

L'institution a connu de manière accélérée des transformations notables de son organisation et de ses modes d'action. Elle couvre davantage les risques de la profession grâce en particulier à sa capacité d'articuler une fonction de contrôle et d'enquête et une fonction disciplinaire dont les moyens ont été développés. Par deux fois au cours des deux dernières années, le H3C a démontré sa capacité d'instruire et de se prononcer sur des grandes affaires impliquant des cabinets importants. Pour autant, les taux de contrôles des mandats demeurent encore faibles. Moins de la moitié des recommandations formulées suite à un contrôle sont mises en œuvre par les cabinets. Le taux moyen de sanction reste six fois inférieur à celui constaté pour les notaires ou les huissiers. Un tiers des décisions de classement sans suite des dossiers disciplinaires est lié au départ en retraite ou à la cessation d'activité du CAC concerné.

Le H3C maîtrise désormais le processus d'inscription et le recouvrement de ses recettes. Le meilleur suivi des conventions de délégation à la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) a permis de réaliser des économies substantielles. La politique de contrôle a été redéfinie et déployée dans le cadre du programme de contrôle 2021. Le H3C s'est engagé dans le déploiement d'un système d'information, en matière d'inscription et de suivi des contrôles, qui devrait corriger l'obsolescence de ses outils précédents.

Le H3C pourrait cependant explorer davantage les moyens de diversifier ses recrutements ou de nouer des collaborations avec le monde académique. L'institution doit en outre anticiper les évolutions de la profession dans le domaine de la numérisation, mais également des nouveaux services proposés en matière de responsabilité sociale et environnementale des entreprises, en s'entourant de nouvelles compétences et en adaptant son organisation.

Une fragilité financière persistante

Le H3C a financé sa transformation sur ses réserves, alors même que les modalités de financement de l'établissement ont été adaptées en 2018 : une cotisation s'applique sur l'ensemble du montant des honoraires des CAC relatifs à leur métier

de certification et une sur-cotisation porte spécifiquement sur les honoraires des mandats relatifs aux entités dites d'intérêt public (EIP). Le ministre de la justice, auquel il appartient de fixer les taux (entre 0,5 et 0,7 % pour la cotisation et entre 0,2 et 0,4 % pour la sur-cotisation EIP), a retenu les seuils les plus bas. Alors que ses produits se sont nettement accrus en 2018 (+ 3,5 %) et 2019 (+ 3,7 %), le H3C a anticipé leur érosion entre 2021 et 2024 du fait des dispositions de la loi Pacte¹. Or, en 2021, cet effet a été moins fort que prévu et compensé par une progression des autres mandats. Les prévisions du H3C concernant les années à venir (- 1,2 M€ entre 2021 et 2024) pourraient être complétées d'un scénario alternatif moins pessimiste.

Parallèlement, le H3C s'est engagé dans une stratégie de saturation de son plafond d'emploi, défini en loi de finances, sans en avoir les ressources. Les effectifs ont ainsi progressé de 20 % depuis 2018 (dans le contexte de fin de délégations à la CNCC) et une nouvelle progression de 20 % est envisagée d'ici 2024. Le H3C propose une rémunération moyenne parmi les plus élevées des autorités publiques et administratives indépendantes. Si de tels niveaux de rémunération peuvent être nécessaires pour recruter des profils très spécifiques, ils le sont moins pour des fonctions plus éloignées du cœur de mission du H3C, comme celles relevant du champ de la coopération internationale. Hors masse salariale, les charges sont amenées à progresser en raison du déploiement du nouveau système d'information.

Le H3C anticipe ainsi une succession d'exercices déficitaires. Les choix de recrutement et d'investissement, s'ils ne sont pas maîtrisés, pourraient conduire à une contraction trop importante du fonds de roulement net global, en deçà du seuil de cinq mois de charges correspondant à la date de perception des cotisations.

Les perspectives d'un redressement financier

Le levier décisif d'amélioration de la performance de l'autorité de supervision est la simplification de son cadre juridique d'intervention, en matière de procédures, de gouvernance ou de gestion des données, qui permettra de mieux utiliser les ressources dont dispose l'institution pour l'exercice de ses missions. Pour autant, la perspective d'une augmentation des cotisations ne peut pas être écartée au regard des besoins du H3C en matière de compétences et de mise à niveau de son système d'information. En outre, elle ne serait pas disproportionnée au regard du niveau des cotisations professionnelles déterminées par la CNCC et le réseau des compagnies régionales (CRCC). Pour que cette augmentation apparaisse légitime aux yeux de la profession, elle devrait s'accompagner d'une meilleure maîtrise des charges de l'institution, en particulier d'une hiérarchisation des recrutements afin de privilégier les missions les plus importantes du H3C.

1. La loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 dite « Pacte » relative à la croissance et la transformation des entreprises a notamment relevé le seuil au-delà duquel la certification des comptes est obligatoire dans les petites et moyennes entreprises.

Conclusions principales de l'audit

Le H3C a récemment mis en œuvre des évolutions notables de son organisation et poursuivi sa montée en puissance en tant qu'autorité de supervision. Ses moyens d'action demeurent toutefois limités, comme en témoigne la faiblesse des taux de contrôle des mandats, du taux de mise en œuvre de ses recommandations suite aux contrôles ou encore du taux de sanction. Pour autant, il a démontré par deux fois sa capacité à instruire et à prononcer des décisions majeures impliquant des cabinets parmi les plus importants. Par ailleurs, les transformations de la profession représentent de nouveaux défis que doit pouvoir anticiper le H3C en s'entourant de nouvelles compétences.

Les prévisions financières présentées par le H3C sont à ce titre préoccupantes. La trajectoire qu'elles décrivent peut être rectifiée par une meilleure hiérarchisation des priorités de recrutement et d'affectation des moyens. L'évolution de certains postes de charges peut être corrigée. Ces prévisions devraient par ailleurs intégrer des scénarios alternatifs et moins pessimistes d'évolution des produits des cotisations.

La performance des moyens d'action du H3C pourrait en outre être améliorée par une simplification de son cadre juridique, en matière de procédures, de gouvernance ou de gestion des données.

Le bon accomplissement des missions du H3C et la capacité de l'institution à répondre aux enjeux à venir nécessitent cependant un abondement de ses ressources. Une progression des taux de cotisation ne paraît pas disproportionnée au regard du niveau des cotisations professionnelles déterminées par la CNCC et le réseau des CRCC. Afin de rendre une telle augmentation pleinement efficace et légitime aux yeux de la profession, elle doit s'accompagner d'une rationalisation de la gestion et d'une affirmation de la priorité donnée au cœur de la mission légale du H3C, en particulier le contrôle.

INTRODUCTION

Le déploiement dans les pays européens d'autorités de supervision en mesure de contrôler efficacement l'activité des contrôleurs des comptes et des professionnels de l'audit a été consacré par la directive n° 2014/56 UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive n° 2006/43/CE concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés. Les faits ont confirmé cette nécessité. Vingt ans après la faillite de la société Enron et la disparition du cabinet Arthur Andersen, la faillite en juin 2020 en Allemagne de la société Wirecard, dans le secteur de la finance, en dépit de dix ans d'audits positifs de la part du cabinet Ernst&Young, a rappelé que les méthodes des grands cabinets internationaux pouvaient demeurer inopérantes et insuffisantes face à la complexité des montages financiers et juridiques. En 2021, l'organe britannique de supervision a mis formellement en cause le cabinet KPMG pour transmission d'informations trompeuses en lien avec la faillite du groupe de BTP Carillion.

Le Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C), qui à l'origine était un organe de surveillance de la profession des commissaires aux comptes opérant avec le concours de la compagnie nationale, est devenu, avec la transposition de la réforme européenne de l'audit par l'ordonnance n° 2016-315 du 17 mars 2016, le véritable régulateur d'une profession regroupant en France près de 18 000 CAC inscrits. Le H3C a le statut d'autorité publique indépendante. Le présent audit flash a été réalisé dans le prolongement du contrôle de l'organisme effectué par la Cour en 2019, qui avait mis en évidence l'ampleur des délégations de missions consenties par le H3C à la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC), s'agissant de l'inscription des commissaires aux comptes et de la tenue de la liste des inscrits, dans le domaine du contrôle des cabinets ne disposant pas de mandats auprès d'entités dites d'intérêt public (EIP), en matière de vérification du respect des obligations de formation continue des professionnels de l'audit et jusqu'à la collecte des ressources financières du H3C. Cette situation ne favorisait pas la montée en puissance du H3C et maintenait un déséquilibre institutionnel entre cet organisme et la CNCC. L'opacité des conditions financières des délégations consenties laissait en outre supposer qu'elles fragilisaient le budget du H3C.

Depuis le contrôle, le H3C a opéré une montée en puissance dans l'exercice de ses missions, prenant appui sur la mise en œuvre des recommandations de la Cour (I). Le H3C présente néanmoins, au regard de ses prévisions de recettes et de son projet de développement, une fragilité financière (II). Les moyens d'amélioration de son efficacité et de redressement de sa situation financière sont d'ores et déjà identifiés (III).

I - L’AFFIRMATION PROGRESSIVE D’UNE AUTORITÉ RÉGULATRICE

L’élargissement des missions du H3C, en 2016, a conduit à des évolutions importantes de l’organisation et des moyens d’action, permettant l’émergence d’une véritable autorité de supervision. Cette transformation s’est opérée par un meilleur investissement dans ses missions, par la mise en place de changements structurels qui avaient fait l’objet de recommandations de la Cour et qui doit se poursuivre par la modernisation de ses systèmes d’information. L’institution doit en outre être en mesure d’affronter de nouveaux risques, voire de nouvelles missions.

A - Une meilleure couverture de ses missions

Les transformations de l’autorité de supervision se traduisent par une régulation plus effective de la profession. Selon la directive n° 2014 UE du 16 avril 2014, les autorités de supervision des contrôleurs des comptes et des cabinets d’audit ont pour mission « *d’assurer un niveau élevé de confiance des investisseurs et des consommateurs* ». Ils doivent pour cela disposer « *des capacités, de l’expertise et des ressources nécessaires* » ainsi que des « *pouvoirs nécessaires pour exécuter leurs tâches de supervision, y compris la faculté d’accéder à des données, d’obtenir des informations et de mener des inspections* »².

Cette harmonisation des standards européens de supervision intervient alors que la structure du marché de la certification des comptes

demeure hétérogène en fonction des pays. Le marché français a la particularité d’être beaucoup plus diversifié que les marchés de la plupart des pays européens³. Dans 13 États membres, les « Big Four » sont en situation d’oligopole. La France possède un réseau de cabinets de taille moyenne, notamment en régions, favorisé par la pratique du co-commissariat aux comptes. Cette particularité a été présentée par de nombreux interlocuteurs comme une chance pour le maintien d’une certaine concurrence sur le marché de l’audit.

Le marché français se caractérise également par un grand nombre de cabinets de petite taille, exerçant l’expertise comptable à titre principal mais maintenant néanmoins une activité de certification (cf. l’annexe n° 1).

Le relèvement, par la loi dite « Pacte » du 22 mai 2019, du seuil d’obligation de certification des comptes, et la réduction en conséquence du nombre de mandats relatifs à des petites entreprises, devrait en particulier fragiliser ces petites structures. Ce relèvement constitue néanmoins un alignement sur les obligations existant dans les autres pays européens.

1 - L’adaptation du contrôle des entités au risque

Les contrôles exercés par le H3C sur la profession doivent être réalisés en fonction d’une analyse du risque et proportionnés à l’ampleur et à la complexité de l’activité

2. Paragraphe 22 de la directive n° 2014 UE du 16 avril 2014.

3. Commission européenne, rapport sur l’évolution du marché de l’UE des services de contrôle légal des comptes aux entités d’intérêt public, établi conformément à l’article 27 du règlement (UE) n°537/2014, janvier 2021, disponible sur <https://ec.europa.eu>.

professionnelle exercée (art. R. 821-71 du code de commerce⁴).

Depuis les précédentes constatations de la Cour et dans l'attente de la mise en œuvre de la rénovation des contrôles, les taux de contrôle de la totalité des mandats sont restés à un niveau peu élevé (0,3 % des mandats détenus par les cabinets contrôlés et 0,1 % des mandats détenus par des cabinets EIP en 2020 - cf. l'annexe n° 2). Il appartient cependant à la programmation annuelle de cibler les mandats les plus sensibles ou les plus significatifs.

Dans le cadre de ces contrôles, le H3C examine le respect des procédures, mais se prononce également sur le mandat et notamment sur la qualité de l'opinion émise par le commissaire aux comptes. Par comparaison, les régulateurs étrangers ont une démarche identique en matière de contrôle, avec cependant des corps de normes différents (à l'instar du régulateur britannique). À l'inverse, le régulateur canadien a compétence pour exiger s'il y a lieu une correction des comptes des entreprises et de l'opinion émise par l'auditeur.

Le contrôle des unités de contrôle non-EIP⁵ est assuré tous les six ans (art. R. 821-75 du code de commerce). Il est principalement confié par délégation à la CNCC, qui recrute parmi les commissaires aux comptes des contrôleurs praticiens assurant cette mission auprès de leurs pairs. Le H3C garde la maîtrise du programme de contrôle, de la nomination des contrôleurs praticiens et de leur affectation. Il conserve par ailleurs une capacité de contrôle

spécifique (une quinzaine de contrôles par an assurés par trois agents), orientée vers les cabinets les plus importants, les plus risqués ou les plus sensibles.

Selon le rapport d'activité pour 2020 du H3C, le contrôle des cabinets non EIP a établi que les opinions ou conclusions n'étaient pas étayées dans 9 % des cas (148 mandats) et qu'elles étaient erronées dans 4 % des cas (63 mandats). Les contrôles réalisés se concluent, selon les cas, par la production d'une lettre de fin de contrôle, la transmission d'une lettre de suivi ciblée, la formulation par la formation statuant sur les cas individuels d'une recommandation, voire une saisine du rapporteur général⁶. Sur les 892 contrôles non EIP menés en 2020 et achevés, 799 ont donné lieu à une lettre de fin de contrôle, 85 à une lettre de suivi et 8 à la formulation de recommandations. Aucun n'a fait l'objet d'une transmission au rapporteur général.

Le contrôle des unités EIP est assuré tous les trois ans par les équipes de contrôleur du H3C (art. R. 821-75 du code de commerce). À la différence d'autres régulateurs européens, le H3C intègre dans le même contrôle le mandat concernant l'entité EIP et les mandats (souvent détenus par le même commissaire aux comptes) concernant les filiales de cette entité.

Selon le rapport d'activité pour 2020, les contrôles de cabinets EIP ont montré que les opinions étaient non étayées dans 52 % des cas (sur 184 mandats EIP et non EIP) et erronées dans 3 % des cas.

4. Au titre de ce même article, les contrôles portent notamment sur une sélection de missions de certification légale pour lesquelles sont vérifiées le respect des règles d'indépendance, la conformité de l'audit aux normes d'exercice professionnel, l'adéquation des ressources affectées à la réalisation des missions ainsi que les honoraires perçus. Ils portent également sur le système de contrôle de qualité interne ainsi que sur toute autre prestation fournie dans le cadre d'une mission légale.

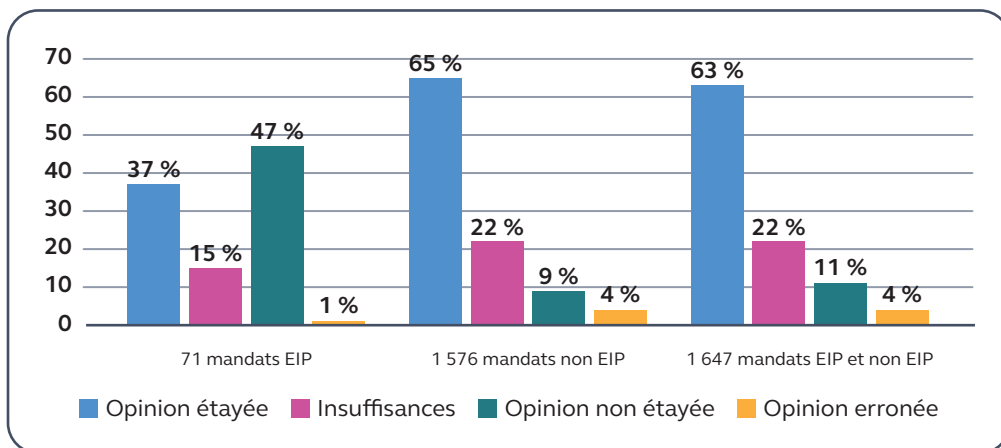
5. La distinction entre unités de contrôle ou mandats EIP ou non-EIP est précisée en annexe n° 1.

6. Le rapporteur général du H3C dirige le service chargé de procéder aux enquêtes (article L. 821-3.1 du code de commerce).

Les 47 dossiers EIP contrôlés en 2020 ont ainsi donné lieu à la rédaction de 22 lettres de suivi (dont 11 étaient en projet à la date

d'achèvement de l'audit de la Cour), à la formulation de 19 recommandations et à six saisines du rapporteur général.

Graphique n° 1 : conclusions des contrôles 2020 par type de mandats



Source : H3C, rapport annuel 2020

Le H3C procède à un suivi des actions correctrices mises en œuvre par les cabinets suite à la formulation de recommandations. Pour 40 % des mandats contrôlés, les actions

correctrices sont demeurées partielles. 11 % d'entre elles n'ont pas été estimées satisfaisantes par le H3C.

Le H3C et l'implication de la profession dans la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme

En 2020, les commissaires aux comptes ont été à l'origine de 113 déclarations de soupçon auprès de Tracfin⁷, portant sur un enjeu financier de 529 M€. Ces chiffres sont à comparer, parmi les professions du droit et du chiffre, avec ceux des professions d'experts comptables (516 déclarations, pour 257 M€), d'administrateurs de justice et mandataires judiciaires (1 098 déclarations, pour 1 336 M€) et de notaires (1 546 déclarations, pour 2 305 M€).

La lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme fait l'objet de vérifications spécifiques lors des contrôles des cabinets EIP et non EIP. Les contrôleurs s'assurent que le cabinet a intégré cette problématique dans son organisation, ses procédures internes et les diligences qu'il met en œuvre. En 2020, 26 des 47 contrôles EIP et 169 des 752 contrôles non EIP réalisés étaient non-conformes à ce titre. Le H3C publie un rapport annuel sur le dispositif applicable aux commissaires aux comptes.

7. Ministère de l'économie, des finances et de la relance, *Tracfin 2020, Activité et analyse*, juillet 2021, disponible sur www.economie.gouv.fr.

2 - Le contrôle de l'obligation de formation continue : une mission accessoire

L'obligation de formation continue des commissaires aux comptes fait également l'objet d'une vérification. Elle est confiée par délégation à la CNCC, qui est par ailleurs l'organisme principal de formation à destination de la profession. La proportion de commissaires aux comptes à jour de leur obligation de formation (120 heures annuelles) s'est réduite de 61 % en 2018 à 49 % en 2020.

Ni l'absence de déclaration individuelle de formation, ni le non-respect des heures obligatoires ne sont en pratique suivis de sanction. La lourdeur de la procédure correspondante rend ces obligations inopérantes.

3 - La structuration du champ disciplinaire, des progrès à poursuivre et amplifier

L'Inspection générale de la Justice (IGJ) a fait le constat en 2020⁸ de la faiblesse du champ disciplinaire au sein des professions du droit et du chiffre (cf. l'annexe n°7). Le taux moyen de sanction des commissaires aux comptes (0,5 pour 1 000 professionnels) est six fois inférieur à celui des notaires ou des huissiers et douze fois inférieur à celui des médecins.

Le rapport d'activité pour 2020 corrobore ce constat : la formation statuant sur les cas individuels (FCI) du H3C a ouvert une procédure de sanction contre 11 commissaires aux comptes (six dossiers). Parallèlement, elle a décidé du classement de 49 dossiers. Le tiers des décisions de classement prises par la FCI (16 sur 49) est lié au départ en retraite ou à la cessation d'activité du commissaire aux

comptes concerné. En 2021, sur 51 dossiers présentés à la FCI, 42 ont été classés, huit ont fait l'objet de poursuites et un a donné lieu à une extension d'enquête.

Le rapport de l'IGJ présente la maîtrise conjointe des fonctions de contrôle et de la discipline au sein du H3C comme un modèle pour les professions du droit et du chiffre, dans la mesure où ce contrôle est à la fois une action préventive et une « *porte d'entrée efficace à la mise en œuvre éventuelle d'une action disciplinaire* ».

À ce titre, la part des dossiers transmis au rapporteur général par la présidente du H3C à la suite d'un contrôle est un indicateur important. Ils représentaient 19 dossiers sur 34 en 2019, cinq dossiers sur 20 en 2020 et sept dossiers sur 22 en 2021.

La visibilité du H3C a été significativement renforcée par deux décisions d'ampleur, intervenues en 2020 et 2022, concernant des grands cabinets et les mandats de grandes entreprises. La publicité de ces décisions a contribué à légitimer l'action disciplinaire du H3C.

Ces progrès ont été rendus possibles par la montée en puissance depuis 2016 de la division des enquêtes, rattachée au rapporteur général. Pour autant, l'action de cette division a été perturbée par la nécessité de résorber un stock initial de 129 dossiers transmis en 2016. Cet objectif est aujourd'hui atteint. Le stock de dossiers en cours atteignait 104 affaires au 31 décembre 2020 et devait être réduit à 69 dossiers fin 2021. 14 % des dossiers traités ont donné lieu à des poursuites.

8. Inspection générale de la Justice, *Mission sur la discipline des professions du droit et du chiffre*, octobre 2020, disponible sur www.justice.gouv.fr.

B - Des changements structurants qui ont donné de nouvelles marges de manœuvre à l'institution

1 - Le plan stratégique 2020-2022

Le H3C s'est engagé depuis 2017 dans une démarche de redéfinition de sa stratégie, d'abord centrée sur la question de la redéfinition des contrôles. Il a adopté le 28 novembre 2019 un plan stratégique 2020-2022. Un document similaire avait été défini pour les années 2015-2016. Le plan stratégique prend acte de la nécessité de renforcer le fonctionnement du H3C dans le cadre des nouvelles fonctions de régulation qui lui ont été confiées par la réforme européenne de l'audit de 2016, mais également de la transformation de la profession annoncée à la suite de l'adoption de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi dite « Pacte ») du 22 mai 2019.

Ce plan stratégique définit trois priorités « impératives » : la rénovation des contrôles, le développement de la visibilité de l'institution et l'adaptation de son fonctionnement interne. Cette dernière priorité inclut le renforcement des effectifs et des compétences au sein de l'institution. La place relative accordée aux aspects de communication peut surprendre. Le renforcement de la communication et la mise en place d'une politique événementielle et de publications se sont en effet vu accorder un rang de priorité similaire à la rénovation des contrôles et supérieur à la montée en puissance du service des enquêtes.

Le plan stratégique a également acté la révision de la politique de délégation vis-à-vis de la CNCC dans le domaine de l'inscription, de la formation et de la perception des cotisations.

2 - La révision de la politique de délégation vis-à-vis de la CNCC

Le contrôle de la Cour avait souligné la nécessité de restreindre le champ des délégations consenties à la Compagnie nationale des commissaires aux comptes. Le coût annuel des délégations a ainsi été réduit de 3,15 M€ entre 2019 et 2021.

L'internalisation en 2020 de deux missions déléguées s'est en effet traduite par une réduction significative des coûts et une meilleure maîtrise financière. Ainsi, le H3C recouvre désormais directement ses recettes auprès des cabinets et est désormais en mesure de procéder à la vérification des déclarations. La gestion de la liste d'inscription est aujourd'hui assurée par un service du H3C. Un portail numérique a été mis en place à ce titre et 87 % des inscriptions sont désormais dématérialisées.

En outre, le H3C a instauré un contrôle de la facturation des délégations par la CNCC au titre des années 2019 et 2020. Les vérifications réalisées ont plus particulièrement porté sur les coûts indirects de ces délégations (refacturations par les contrôleurs praticiens, par les CRCC et par CNCC services). Elles ont conduit le H3C à demander le remboursement de trop versés pour un montant de près de 86 000 € au titre de 2019 et 307 000 € au titre de 2020.

Des discordances demeurent encore dans le suivi des charges reprises.

3 - La redéfinition des contrôles EIP et non EIP, déployée progressivement à partir du programme 2021

Le H3C a redéfini sa politique de contrôles EIP afin de la fonder sur une approche par les

risques (cf. l'annexe n° 3). Une évaluation sera nécessaire pour apprécier la pertinence des modalités de détermination des risques et vérifier que les ressources affectées (en « unités de temps de contrôle ») sont effectivement proportionnées aux niveaux de risque.

Le déploiement et l'enrichissement de ces nouvelles modalités de contrôle sont toutefois limitées par l'obsolescence du système de traitement des données du H3C. Ces données concernent l'identité et l'activité des commissaires aux comptes. Elles sont à la fois issues des déclarations faites par les commissaires aux comptes et collectées lors des contrôles. Elles sont aujourd'hui encore traitées dans plusieurs tableurs excel.

S'agissant des contrôles non EIP, le H3C a confirmé que les modalités actuelles de réalisation des contrôles ne permettraient pas de les cibler de manière transversale, sur un ensemble de mandats correspondant par exemple à un secteur d'activité ou à un statut considéré comme risqué. Ainsi, l'analyse nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme a conduit à identifier, parmi les secteurs d'activité présentant un risque élevé, les entreprises du secteur de l'art et du luxe et certaines associations ou fonds de dotation. Cependant les mandats correspondants ne sont pas encore identifiés dans la base de données du H3C et les modalités d'un contrôle par échantillonnage n'ont pas été définies. À ce stade, seul est vérifié le respect par les cabinets contrôlés des obligations liées à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (et en particulier l'application de la norme d'exercice professionnelle 9605).

4 - La diversification des parcours : un enjeu de ressources humaines

Le H3C demeure confronté à des difficultés de recrutement, amplifiées par ses règles déontologiques. Conformément à une recommandation de la Cour, il a mis en place en 2019 une passerelle de compétence destinée à lui permettre d'accueillir un plus grand nombre de professionnels de l'audit en leur assurant la possibilité de réintégrer ensuite, s'ils le souhaitent, leur cabinet d'origine, grâce à un engagement préalable de celui-ci. La démarche, inédite en France, s'inspire de la pratique américaine et des Pays Bas, qui permet l'échange de compétences avec des cabinets d'audit. Le bilan de ce dispositif est mitigé. Les cabinets d'audit n'ont pas fait preuve d'engouement pour mettre à disposition des ressources pour le H3C et cela n'a pas conduit à un recrutement massif.

Depuis 2019, le H3C ne semble pas avoir engagé de réflexions nouvelles en matière de diversification des profils de recrutement. Le recrutement des contrôleurs reste très axé sur des profils de commissaires aux comptes, ce qui reste coûteux en termes de rémunération. Le H3C a cependant tenté le recrutement de profils juniors. Certaines voies de diversification des profils n'ont pas été explorées, comme le recrutement d'agents publics au sein des divisions consacrées au contrôle (par exemple des agents comptables seniors). Les nouvelles compétences sur lesquelles les fonctions ne sont pas encore bien définies par le H3C ne nécessitent pas forcément des recrutements et pourraient être externalisées. À ce titre, le H3C pourrait utilement renforcer ses collaborations avec le monde académique. Il

pourrait également réfléchir à l'opportunité de faire appel à des prestataires externes sur des compétences très ciblées, comme l'exploitation de ses bases de données (compétences d'analystes de données dont le recrutement est anticipé à ce jour).

C - La poursuite de la modernisation des systèmes d'information

La mise en place de systèmes d'information robustes constitue un enjeu majeur d'efficacité et de productivité pour le H3C. Le déploiement d'un système d'information pour la gestion des inscriptions, doté d'une plate-forme ouverte aux professionnels, constitue une avancée majeure. La mise en place programmée d'un système d'information consacré à la mise en œuvre, au suivi et à la gestion des données des contrôles et des enquêtes permettra de combler un retard pénalisant pour son organisation.

1 - La mise en place d'un système d'information métier dans le cadre de la gestion des inscriptions et des cotisations

La fin de la délégation à la CNCC de la gestion des inscriptions a obligé le H3C à mettre en place un outil spécifique sécurisé, dans un calendrier contraint. L'institution a réalisé à ce titre en 2020 un investissement de plus de 600 000 €, qui a abouti à l'ouverture, le 5 novembre 2020, d'un portail dédié aux commissaires aux comptes, dont le taux d'utilisation est très élevé (cf. *supra*).

Les déclarations individuelles d'honoraires (totales et EIP), permettant de définir le montant des cotisations pour l'année suivante, sont réalisées sur le même portail.

Les outils dont dispose le H3C pour connaître la population qu'il supervise sont encore trop restreints. Aux données recueillies lors des

mises à jour de la liste d'inscription ou des déclarations du montant global d'honoraires devraient s'ajouter les déclarations d'activités des commissaires aux comptes recueillies et transmises par la CNCC. Ces dernières données demeurent par nature déclaratives. Un marché a été signé fin 2021 pour modifier le système d'information métier afin qu'il puisse agréger ces données issues des déclarations d'activité. Cette agrégation permettra notamment de réaliser des contrôles de cohérence, avec notamment les déclarations d'honoraires servant de base au calcul des cotisations.

La CNCC dispose également de déclarations au fil de l'eau concernant les nouveaux mandats des commissaires aux comptes.

Cependant les informations correspondantes ne sont pas communiquées au H3C en temps réel. Il s'écoule en effet une année avant que le Haut conseil puisse identifier l'arrivée d'un mandat risqué dans le portefeuille d'un commissaire aux comptes.

Le développement du système d'information doit permettre au H3C de réaliser une analyse en temps réel de la structure et de l'évolution du portefeuille de mandats de chaque cabinet, et de cartographier les risques qui y sont associés.

À l'avenir, le système d'information pourrait également être complété des informations relatives aux signalements reçus concernant les cabinets ainsi que sur l'historique des contrôles dont ils ont fait l'objet de la part du H3C.

Il pourrait aussi agréger les données relatives aux déclarations de formation continue, voire les déclarations concernant les autres activités hors mandats des CAC (nature de la mission et montants) auxquelles les cabinets concernés procèdent aujourd'hui auprès de la CNCC.

2 - Le déploiement jusqu'en 2024 d'un SI consacré aux contrôles

Les contrôles EIP et non EIP ne font pas à ce jour l'objet d'un véritable système d'information, tant s'agissant de l'organisation et du planning des contrôles que de l'exploitation des données recueillies et de l'identification des risques. Le principe de la mise en place de ce système d'information propre a été validé.

L'accès à la base de données du système d'information métier devrait permettre d'intégrer les données déclaratives des cabinets. Cette base de données sera corrigée et fiabilisée au gré des contrôles de ces entités. Le système d'information pourra également agréger les données relatives aux signalements et à la programmation des contrôles, ainsi que les informations issues des contrôles antérieurs et celles concernant l'avancée des contrôles en cours.

Ce chantier a été présenté au collège sous la forme de quatre lots. Le 2 novembre 2021, le collège a décidé la mise en œuvre de trois d'entre eux et validé l'ensemble des fonctionnalités proposées dans le cahier des charges. Le montant total du projet est estimé à 825 000 €, auxquels s'ajouteraient 368 000 € de charges annuelles hors amortissement. Les services ont sollicité par ailleurs le recrutement de deux spécialistes en analyse de données.

Le H3C espère la mise en service du premier lot à la fin de l'année 2022 et celle des deuxième et troisième lots en 2024.

Le quatrième lot, relatif au déploiement d'un module d'intelligence artificielle pour l'exercice

des missions du H3C, n'a pas été retenu par le collège. Il présente en effet peu d'intérêt puisque, à la différence d'autres autorités de supervision, le nombre d'entités concernées par la régulation du H3C demeure modeste et les seules données à exploiter ne concernent que l'activité de la profession.

D - Les perspectives : le régulateur face à l'apparition de nouveaux risques et de nouveaux métiers

Les autorités de supervision de l'audit doivent être prêtes à s'adapter à de nouveaux risques et à de nouvelles sollicitations.

1 - Des risques plus complexes avec le développement de nouvelles technologies

Les transformations numériques de l'économie constituent un défi pour la fiabilité des audits comptables des grandes entreprises. Le métier de commissaire aux comptes doit s'adapter à l'émergence de nouvelles technologies et d'outils financiers innovants (par exemple l'utilisation de *blockchain*) ainsi qu'au développement d'algorithmes d'intelligence artificielle⁹ qui vont rendre encore plus complexes les systèmes d'information des grandes entreprises. En outre, les cabinets internationaux d'audit des comptes conduisent d'ores et déjà, pour leur propre activité, des projets de développement d'algorithmes intelligents adaptés à leur mission.

Les autorités françaises de supervision ont développé une veille active et une réflexion concernant les transformations de l'économie, en particulier dans le secteur financier, par les technologies d'intelligence artificielle et leurs

9. L'intelligence artificielle, définie comme l'ensemble des technologies tendant à imiter le fonctionnement humain de manière autonome, désigne en particulier le développement de programmes disposant d'une capacité d'apprentissage autonome, dits de *machine learning*.

conséquences en termes d'adaptation des méthodes de régulation¹⁰.

Comme les institutions de supervision de l'audit des autres pays, le H3C sera amené à déterminer des méthodes de contrôle de ces algorithmes intelligents. Il s'agit par exemple de tester la qualité d'analyse des risques des algorithmes de chaque entité contrôlée par des modèles alternatifs appliqués aux mêmes jeux de données ou, à l'inverse, de tester le modèle en place sur un jeu de données externe.

Le développement de ces méthodes exige de renforcer les coopérations entre entités chargées de la supervision. Il exige surtout le développement de nouvelles compétences. Compte tenu de leur forte spécialisation, les opportunités de mutualisation entre autorités françaises de supervision, voire de coopération avec le monde académique, devraient être prioritairement explorées.

2 - La perspective du développement d'une mission de régulation des organismes tiers indépendants (OTI) dans le champ de la RSE

Les obligations croissantes de certification des entreprises en matière de responsabilité sociale et environnementale (RSE) offrent aux commissaires aux comptes un champ de prospection de nouvelles missions. Ces perspectives seraient d'ailleurs devenues, pour les cabinets, un argument majeur pour le recrutement de jeunes collaborateurs.

La profession valorise le fait que les commissaires aux comptes interviennent déjà dans le champ de la RSE, au titre de l'obligation d'attester de la présence de la déclaration de

performance extra-financière (DPEF) dans le rapport de gestion des grandes entreprises et de vérifier l'absence d'incohérence manifeste avec les comptes. Ils ont également l'obligation d'attester la production du bilan carbone des entreprises. Pourtant, à ce jour, les contrôles menés par le H3C n'incluent pas la vérification de l'exercice de ces missions obligatoires.

Au titre de leurs activités extérieures à la certification des comptes, et donc au périmètre de supervision du H3C, une dizaine de cabinets s'est positionnée en France comme organismes tiers indépendants (OTI), en charge du contrôle des DPEF ou, s'agissant des sociétés à mission, de l'atteinte des objectifs. Ces OTI sont accrédités par le comité français d'accréditation (COFRAC). Les OTI accrédités sont à ce jour majoritairement des commissaires aux comptes. Afin de s'entourer des compétences adéquates, les CAC peuvent s'appuyer sur une norme d'exercice professionnel, qui prévoit les conditions dans lesquelles ils peuvent avoir recours à une expertise extérieure.

Cette mission OTI est identifiée comme un relais de croissance pour l'activité des commissaires aux comptes. Le développement par le droit communautaire des obligations de supervision de cette activité, avec un niveau d'exigence qui reste encore incertain, a conduit le H3C à proposer une extension de ses missions. Le collège du H3C a engagé une réflexion sur le sujet et essaye de contribuer aux travaux de normalisation en cours.

Pour autant, à ce stade, le H3C ne s'est pas entouré de compétences spécifiques pour appréhender ou préfigurer une mission de supervision de ce type, et en particulier

10. L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) s'est ainsi dotée d'un pôle Fintech-Innovation (cf. ACPR, *Intelligence artificielle : enjeux pour le secteur financier*, décembre 2018 et *Gouvernance des algorithmes d'intelligence artificielle dans le secteur financier*, juin 2020, disponibles sur <https://acpr.banque-france.fr>).

identifier les types de risques – notamment d’écoblanchiment - à couvrir dans le cadre de contrôles. Les recrutements de deux contrôleurs, appelés à être intégrés à la division EIP, sont prévus en 2023 et 2024. Ce positionnement est curieux car il suppose que cette nouvelle mission ne justifierait ni la création d’une nouvelle division ni la mise en place de méthodes spécifiques d’investigation. Il est au surplus incompatible avec le fait que les OTI ne sont pas tous commissaires aux comptes.

II - UNE FRAGILITÉ FINANCIÈRE PERSISTANTE

Les transformations du H3C, en partie financées sur les réserves de l’institution, maintiennent cette dernière dans une certaine fragilité. Les modalités de financement du Haut conseil ont été modernisées depuis 2018. Elles demeurent néanmoins sous le contrôle du ministère de la justice, qui maintient les taux des cotisations dont le produit est alloué au H3C à leur plus bas niveau. Parallèlement, la loi de finances a fixé pour le H3C un plafond d’emploi qui apparaît surdimensionné. Cette contradiction perturbe le message relatif aux moyens que l’État entend attribuer à l’institution pour mener à bien ses missions. Le H3C s’est engagé dans une stratégie de saturation de son plafond d’emploi, sans en avoir les ressources. Les charges de fonctionnement à venir sont amenées à progresser en raison du nouveau système d’information. Le H3C prévoit ainsi une succession d’exercices déficitaires. Les choix de recrutement et d’investissement du H3C, s’ils ne sont pas maîtrisés, pourraient conduire

La transposition en droit français de la future directive européenne sur les rapports de durabilité des entreprises devra également préciser la nature des ressources spécifiques affectées à cette nouvelle mission ainsi que son contenu exact¹¹. Une évolution des missions du H3C supposerait en tout état de cause une modification de sa gouvernance et de la composition du collège, des commissions et de la formation statuant sur les cas individuels¹².

à une contraction trop importante du fonds de roulement net global.

A - Un mode de financement rénové, dynamique mais contraint par les effets de la loi Pacte

La loi de finances pour 2018 a modifié le mode de financement du H3C, suite à la révision de ses missions en 2016. Auparavant, ce financement comprenait une cotisation fixe de 10 € par commissaire aux comptes inscrit, des droits fixes sur chaque rapport de certification ainsi qu’une cotisation à la charge de la CNCC. Il pesait proportionnellement davantage sur les cabinets les plus petits.

L’article L. 821-6-1 du code de commerce prévoit désormais deux cotisations additionnelles, l’une assise sur le montant total des honoraires facturés au cours de l’année civile précédente et l’autre assise sur le montant total des honoraires facturés aux entités d’intérêt public. Ces cotisations sont

11. À titre d’illustration, les frais d’accréditation du COFRAC sont facturés aux entreprises candidates.

12. Au titre de représentants d’intérêts publics, le conseil d’administration du COFRAC, association de loi 1901, comprend notamment un représentant du ministère en charge de l’environnement et un représentant d’une association de défense de l’environnement.

exigibles le 31 mars de chaque année. Elles constituent l'essentiel des recettes du H3C¹³.

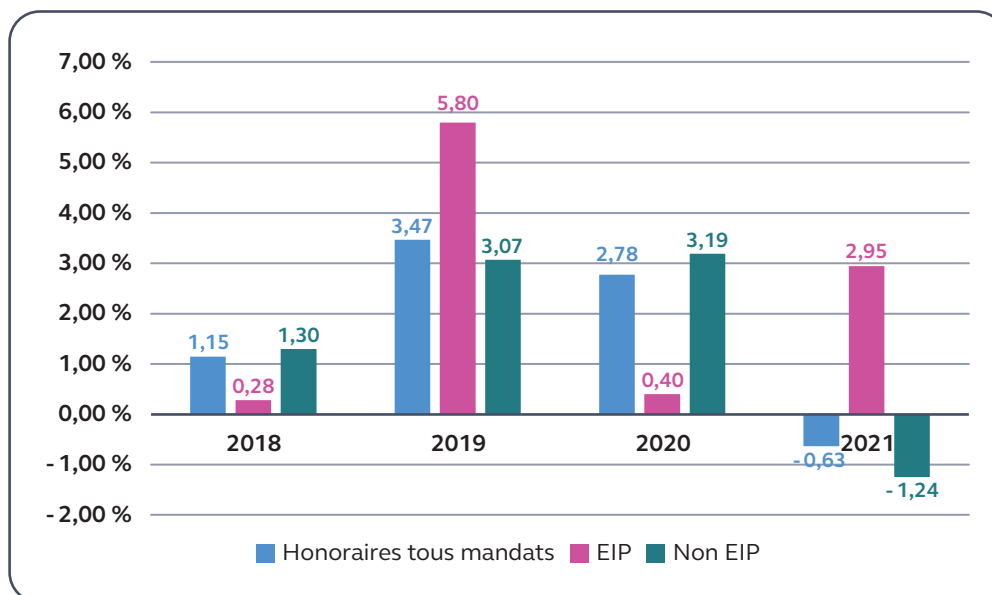
Ce mode de financement a l'avantage d'adapter les ressources de l'institution à l'évolution des prix. La loi offre au ministère de la justice la possibilité de moduler les taux de cotisation. Les taux de ces cotisations sont en effet fixés par décret du garde des sceaux, dans une fourchette comprise entre 0,5 % et 0,7 % pour la première et entre 0,2 % et 0,3 % pour la seconde cotisation. En dépit des sollicitations du H3C, un décret du 30 décembre 2017 a fixé à leur niveau plancher les taux des deux cotisations.

L'article L. 821-5 du code de commerce introduit par ailleurs un plafond de ressources pour le H3C. Il a été fixé à 19,4 M€, soit près de

125 % du montant des produits actuellement constatés.

Les produits du H3C se sont nettement accrus en 2018 et 2019 grâce à la progression des mandats EIP et non EIP déclarés (de respectivement + 3,5 % en 2018 et + 3,7 % en 2019). Le H3C craint une érosion de ses produits du fait de la mise en œuvre des dispositions de la loi Pacte du 22 mai 2019¹⁴. Celle-ci incluait deux dispositions influençant l'activité de la profession, et par conséquent l'assiette de calcul des cotisations. La fin de l'obligation de la nomination d'un CAC dans les petites entreprises a suscité une grande inquiétude au sein de la profession. Les effets de cette non-reconduction des mandats vont se répartir sur plusieurs années, jusqu'en 2024.

Graphique n° 2 : dynamique de l'assiette de cotisations depuis 2018



Source : Cour des comptes, d'après H3C

13. La contribution forfaitaire prévue à l'article L. 821-5 II du code de commerce génère des produits marginaux.

14. Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

Selon une première évaluation faite à la mi-2020, seuls 31 % des mandats n'ont pas été renouvelés. Parallèlement, une mission d'audit légal concernant spécifiquement les petites entreprises (« ALPE »), facultative et d'une durée de trois ans, a été créée. Fin 2020, le nombre des mandats conclus au titre de ces missions a été estimé à 1 600. En 2021, les produits des cotisations se sont révélés être sensiblement plus importants qu'anticipés (15,6 M€, pour une estimation initiale de 14,8 M€). Le scénario d'une contraction des cotisations de 2 %, prévu dans le budget pour 2021 du H3C, ne s'est pas produit. La baisse des mandats non EIP a été moins importante que prévu (- 1,2 %) et a été en partie compensée par une augmentation sensible des mandats EIP (+ 2,9 %).

L'hypothèse d'évolution de l'assiette de cotisations privilégiée par le H3C pour la construction de ses prévisions budgétaires est celle d'une baisse de 1 % en 2022 (limitée par une augmentation des services autres que la certification des comptes), puis de 2 % en 2023 et 2024. Dans le budget 2022, cette baisse du niveau de cotisations est portée à 2,7 % en ne prenant pas en compte les majorations pour retard. La récurrence de ces majorations mériterait pourtant d'être prise en compte.

Les dernières prévisions de croissance de l'économie française établies par la Banque de France (7 % en 2021, 2,8 % en 2022, 1,3 % en 2023)¹⁵ devraient conduire le H3C à élaborer un scénario alternatif de stabilité de l'assiette de cotisation sur cette période.

Par ailleurs, le H3C anticipe une disparition en 2022 des « autres recettes », qui devaient représenter 360 000 € en 2021. Il s'agit principalement de remboursements des Urssaf et de l'Ircantec, mais également des produits financiers liés à l'obligation de dépôt des liquidités au Trésor (20 778 €).

Depuis que le H3C perçoit directement ses cotisations, l'établissement est, dès le mois de juin, en mesure d'estimer plus précisément le niveau réel de ses produits de l'année et d'adapter ses charges en conséquence. Des erreurs significatives récemment constatées dans les déclarations des cabinets d'audits, en particulier des plus importants, impose le renforcement des contrôles portant sur ces déclarations.

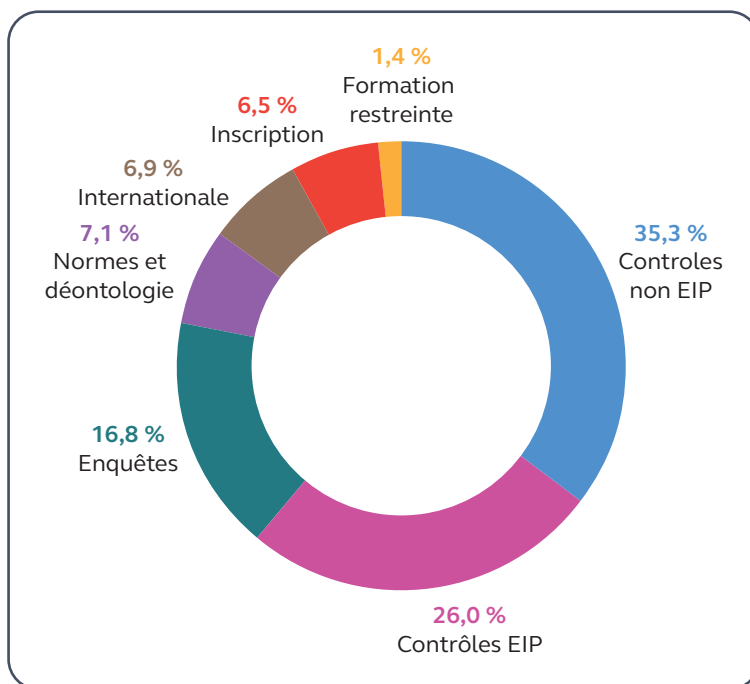
B - L'annonce d'une forte progression des charges

À la demande du comité d'audit, le H3C a mis en place en 2020 une présentation de l'exécution de son budget en sept grandes fonctions ainsi identifiées : internationale, contrôles EIP, contrôles non EIP, enquêtes, formation restreinte, inscription, normes et déontologie. Les coûts identifiés sur une fonction supplémentaire, dénommée « supports », sont répartis entre les fonctions principales au *pro rata* des effectifs qui y sont affectés.

Cet outil est d'ores et déjà précieux pour suivre dans le temps l'affectation des moyens à chacune des grandes missions du H3C.

15. Scénario dégradé intégrant les conséquences de la guerre en Ukraine. Banque de France, *Projections macro-économiques*, mars 2022, disponible sur www.banque-france.fr.

Graphique n° 3 : répartition du coût annuel des différentes divisions (au 31 décembre 2020)



Source : Cour des comptes, d'après H3C. Le graphique présente la répartition des charges annuelles 2020 entre les différentes divisions identifiées dans le tableau analytique. Il apparaît que certaines incohérences peuvent encore être corrigées. Ainsi, le coût de la délégation relative au contrôle de l'obligation de formation continue est imputée par défaut sur la fonction « supports ». En outre, cette présentation n'est pas encore utilisée lors de la préparation des budgets.

Dans le cadre de sa préparation budgétaire, le H3C a en outre réalisé une prévision d'évolution de ses charges et produits jusqu'en 2024.

Le Haut conseil anticipe une augmentation sensible des postes de charges.

Tableau n° 1 : prévision d'évolution des charges présentées par le H3C (montants en €)

	Prev 2021	BP2022	2023	2024
Personnel	8 709 908	9 495 658	10 369 791	10 772 553
Achats	24 092	38 220	48 220	48 220
Services extérieurs	4 708 533	4 940 243	4 892 417	4 929 840
Autres services extérieurs	1 370 514	1 538 677	2 285 452	2 411 766
Dotations aux amortissements et provisions	493 655	400 000	626 920	626 920
Total charges	15 360 279	16 424 798	18 234 800	18 801 299

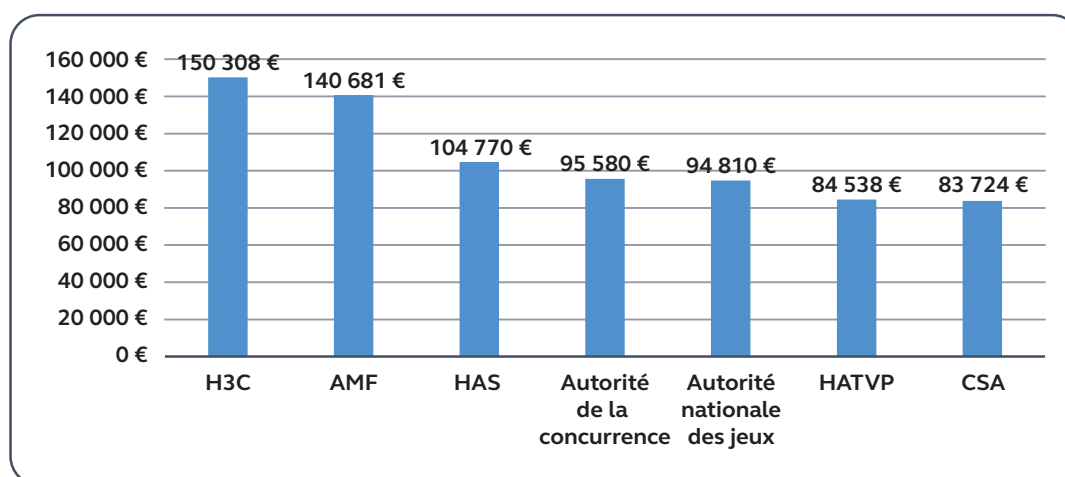
Source : H3C

1 - Une croissance non maîtrisée de la masse salariale

Le profil des recrutements du H3C conduit l'institution à proposer une rémunération moyenne parmi les plus élevées des autorités

publiques et administratives indépendantes (API et AAI). Le H3C s'est par ailleurs engagé dans une politique de saturation de son plafond d'emploi, dont le niveau excède pourtant ses moyens financiers.

Graphique n° 4 : coût moyen par ETPT de plusieurs API et AAI



Source : Cour des comptes, d'après loi de finances pour 2022

Cette politique de recrutement pèse sur les équilibres financiers à venir.

Un plafond d'emploi surdimensionné au regard des ressources disponibles

Chaque année, la loi de finances détermine pour le H3C, comme pour chaque autorité administrative ou publique indépendante, un plafond d'emploi concernant l'ensemble de ses

agents, de statut public ou privé. Or, notamment en raison du coût des agents du H3C aux profils les plus spécifiques, ce plafond d'emploi est nettement surdimensionné au regard des capacités financières qu'il est en mesure de consacrer à sa masse salariale. L'écart entre ce plafond d'emploi et la réalité des effectifs du H3C était de 30 % en 2018. Depuis la fin des délégations à la CNCC, il est de l'ordre de 15 %.

Tableau n° 2 : plafond d'emploi et effectifs réels

	2017	2018	2019	2020	2021
TOTAL plafond (en ETPT)	61	65	65	65	68
Effectifs réels ETPT au 31/12	47,9	45,5	47	54,2	58,1

Sources : Lois de finance et H3C. Cette décomposition est présentée à l'appui des demandes du H3C.

Ce plafond d'emploi est interprété par l'institution comme une affectation de moyens validée par le législateur. La présentation de l'activité du H3C au sein de l'annexe au projet de

loi de finances pour 2022 indique ainsi : « Compte tenu des restrictions budgétaires limitant les recrutements, les effectifs du H3C sont demeurés inférieurs au niveau nécessaire pour remplir

de manière satisfaisante l'ensemble de ses missions ». Dès lors, la saturation du plafond d'emploi est présentée par le H3C comme un objectif, indépendamment de l'évolution de ses produits, de celle de ses charges et de sa politique de rémunération. Le compte rendu de la réunion du comité d'audit du 7 décembre 2020 reflète cette confusion : « le collège du H3C ne doit pas pour autant perdre de vue un nécessaire renforcement des moyens dont témoigne le plafond d'emploi de 68 qui devait [souligné par la Cour] lui permettre de réaliser l'ensemble de ses missions dans le cadre législatif et réglementaire actuel et de mettre en œuvre pleinement son plan stratégique et la rénovation de ses modalités de contrôle ». Il est à noter que le plafond d'emploi ne précise pas la part de recrutements sous statut de cadre, ou de cadre senior.

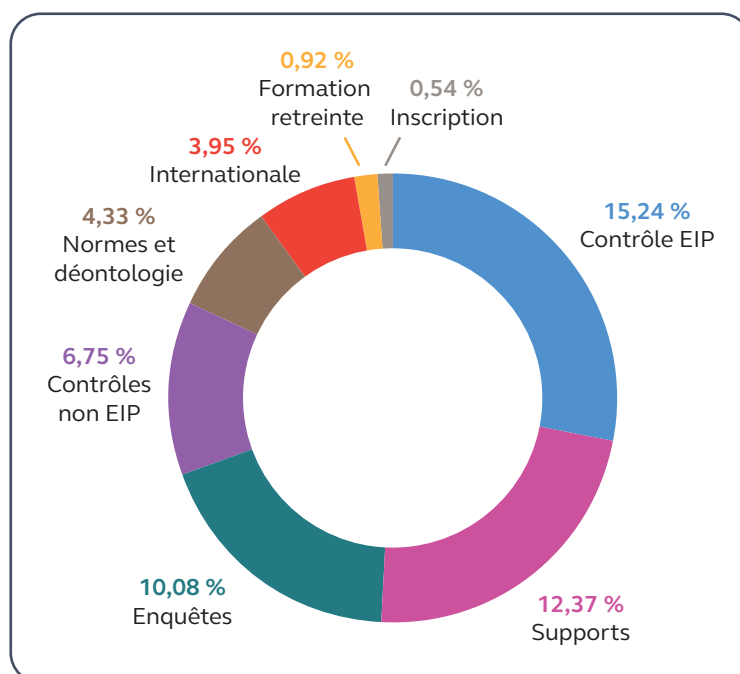
Le budget présenté par le H3C à son collège prévoit d'atteindre ce plafond d'emploi en 2023 et de le dépasser en 2024. Un plafond d'emploi n'a pourtant pas pour objet de fixer un objectif à atteindre coûte que coûte.

Une progression de 20 % des effectifs entre 2018 et 2021

La politique de recrutement opérée en 2020 et 2021 a fortement fait progresser les charges de personnel (cf. l'annexe n° 5). Elle a accompagné la fin des délégations à la CNCC et la montée en puissance des divisions en charge des contrôles et des enquêtes.

Le H3C demeure pour autant confronté à des difficultés de recrutement sur les postes les plus sensibles.

Graphique n° 5 : répartition des effectifs (ETPT) par divisions au 31 décembre 2020



Source : Cour des comptes, d'après H3C. Les effectifs sont exprimés en ETPT.

Alors que le H3C enregistre des pertes d'exploitation, l'accroissement des effectifs de la division internationale depuis 2020 paraît peu

justifié. Un conseiller du président en matière internationale ainsi qu'un chargé de mission supplémentaire ont été recrutés en 2020, à

des niveaux de rémunération parmi les plus importants du H3C. L'institution les justifie par le niveau de qualification des intéressés, qui permettrait de garantir la crédibilité du H3C face aux grands réseaux d'audit internationaux. Un recrutement complémentaire est prévu en 2022.

Entre le 30 septembre 2020 et le 30 septembre 2021, les dépenses de personnel liées à la division internationale ont progressé de plus de 50 %. Les effectifs de cette division sont désormais plus importants que ceux de la division chargée des normes et de la déontologie. Les dépenses de personnel qui lui sont affectées sont supérieures à celles relatives à la division des contrôles non EIP et au suivi de la délégation correspondante.

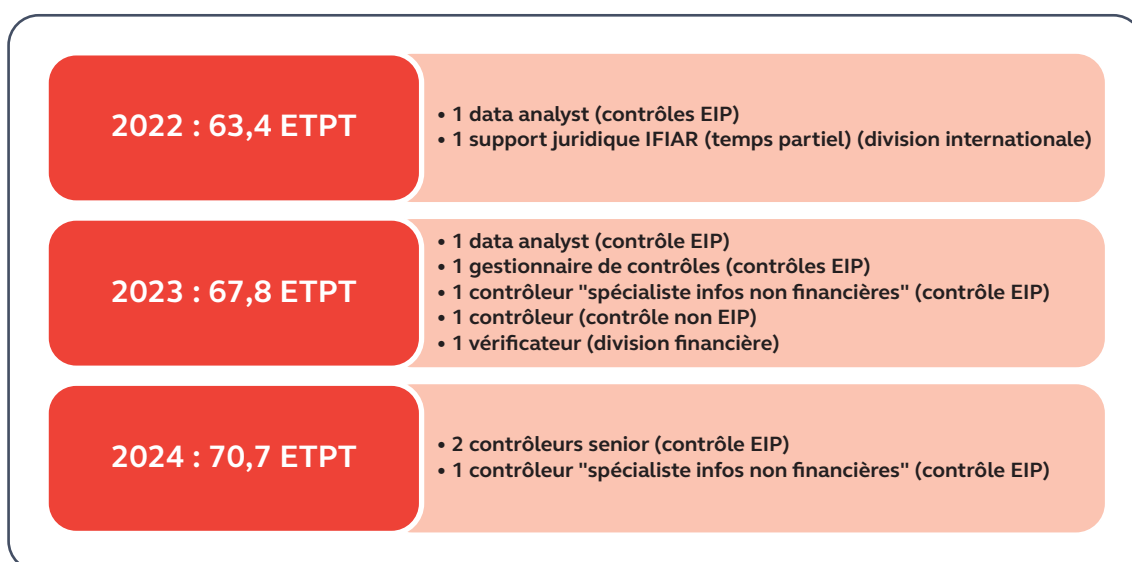
Le H3C les justifie par sa plus grande implication internationale¹⁶, qui l'a conduit à prendre la

présidence du Comité des organes européens de surveillance de l'audit (CEAOB)¹⁷ sur la période 2020-2024. Cette présidence est assurée formellement par le conseiller spécial. Le H3C participe activement aux groupes de travail du CEAOB et du Forum international des régulateurs d'audit indépendants (IFIAR)¹⁸. Pour la moitié de ces groupes, cette participation est assurée directement par les services opérationnels et le directeur général. Elle ne justifie donc que partiellement l'accroissement des ressources accordées à la division internationale.

Le projet d'une croissance des effectifs de plus de 20 % jusqu'en 2024

Le H3C présente un projet ambitieux de développement de ses équipes, visant à saturer le niveau actuel de son plafond d'emploi en 2023 et à le dépasser en 2024.

Schéma n° 1 : prévision d'ouvertures de postes présentée au collège et ETPT



Source : Cour des comptes, d'après H3C. Plusieurs recrutements ne sont prévus qu'en cours d'année. Leur plein effet en matière d'ETPT n'est ainsi constaté que l'année suivante. Ainsi, un poste supplémentaire de contrôleur a été pourvu fin 2021 et aura un effet sur la masse salariale 2022.

16. La coopération avec les autorités de supervision des autres pays fait partie des missions confiées par la loi au H3C (art. L821-1 du code de commerce). Cette coopération permet de défendre au niveau international les conceptions françaises en matière d'audit.

17. *Committee of european auditing oversight bodies*. Le CEAOB est un comité européen placé auprès de la Commission européenne qui rassemble les superviseurs européens de l'audit.

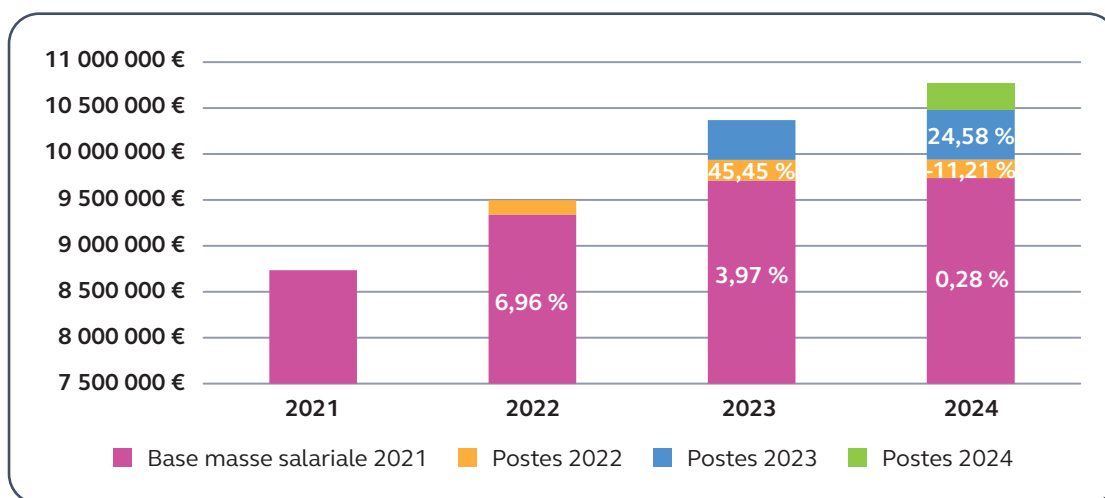
18. *International forum of independent audit regulators*.

Le recrutement de contrôleurs spécialisés en « informations non financières » correspond à l'anticipation d'une extension des missions du H3C dans le domaine du contrôle des organismes tiers indépendants (OTI), sans préjuger de ses besoins ultérieurs ni de l'organisation à mettre en place. L'exercice de

cette nouvelle mission supposerait par ailleurs la mise en place de recettes fléchées, qui ne sont pas identifiées aujourd'hui.

À ces créations de poste s'ajoutent des taux de progression dynamiques de la masse salariale retenus par le H3C dans ses prévisions.

Graphique n° 6 : prévision de progression de la masse salariale présentée au collègue, par date d'ouverture des postes



Source : Cour des comptes, d'après H3C

2 - Une progression des autres charges de fonctionnement fortement liée au déploiement du système d'information

Les charges de fonctionnement sont marquées par l'importance des charges de sous-traitance, qui comprennent les délégations de missions à la CNCC (+ 4,2 M€ entre 2018 et 2019). À compter de 2020, lorsque le H3C a mis fin à plusieurs délégations et contrôlé plus fortement les prestations refacturées par la CNCC, les charges de sous-traitance se

sont fortement réduites (- 1,8 M€ en 2020 et - 1,35 M€ en 2021). Cette baisse des charges de sous-traitance a cependant été en partie compensée par la progression des charges de personnel (+ 0,9 M€ en 2020 et + 0,6 M€ en 2021). Par ailleurs, les conditions liées à la crise sanitaire ont fortement limité en 2020 les frais de déplacements, missions et réceptions (- 0,23 M€). Les honoraires ont progressé en 2021 de 0,12 M€ en raison de contentieux ouverts auprès du Conseil d'État.

Tableau n° 3 : principaux postes de charges d'exploitation (montants en €)

	2018	2019	2020
Sous-traitance	2 896 215	7 093 186,48	5 327 074
Locations immobilières	1 306 722,55	1 019 869,58	895 192,63
Charges de personnels	6 178 884,84	6 367 864,73	7 304 927,25
Total des charges d'exploitation	12 848 275,28	17 027 082,62	16 211 396,76

Source : H3C

Les prévisions budgétaires pour la période 2022-2024 intègrent une progression des charges de fonctionnement. Au sein des charges de « services extérieurs », les économies résultant d'un meilleur suivi des conventions de délégation seraient contrebalancées par une augmentation des frais d'organisation de colloques et de séminaires.

Parmi les « autres services extérieurs », les frais de voyages et déplacements progresseraient fortement, sans que ne soit intégré le bénéfice du développement de la pratique de la visioconférence. Surtout, les charges de prestations informatiques connaîtront une croissance très sensible, en raison du développement du système d'information consacré aux contrôles, mais également des nouvelles contraintes de souveraineté d'hébergement des données numériques.

Les dotations aux amortissements progresseront également en raison des immobilisations réalisées en matière de système d'information.

C - L'annonce par le H3C d'une succession d'exercices déficitaires

En 2019 et 2020, le H3C a présenté des résultats fortement déficitaires, nettement plus importants que les déficits enregistrés au cours des années 2013 à 2015. Comme l'a confirmé le ministère de la justice, ces déficits étaient anticipés et acceptés par la tutelle du H3C : ils correspondent à la volonté de prélever une partie des réserves du H3C afin de financer son développement. Le budget pour 2021 a été construit sur la base d'un déficit prévisionnel. L'exercice devrait être finalement fortement excédentaire (1,6 M€) grâce à une progression des recettes, des produits exceptionnels liés à la correction d'une erreur de déclaration d'un cabinet important, des économies de gestion et des difficultés de recrutement.

Ce résultat positif est relativisé par le H3C, qui fait valoir qu'il correspond à des éléments non récurrents qui doivent être retraités. Ces retraitements concernent notamment la correction de l'erreur précitée, des cotisations sur années antérieures, des produits liés à la reddition des charges des délégations des années passées, mais également des remboursements des Urssaf et de l'Ircantec.

Tableau n° 4 : résultats (montants en €)

	2018	2019	2020	Prévisions 2021
Produits d'exploitation	14 953 192,97	15 470 654,32	15 368 835,36	16 967 161
Charges d'exploitation	12 848 275,28	17 027 082,62	16 211 396,76	15 360 279
Résultat	2 181 655,51	- 1 513 455,50	- 842 561,40	1 606 882

Source : H3C

La succession de deux exercices déficitaires, en 2019 et 2020, a déjà porté préjudice à l'image de l'institution dans ses relations

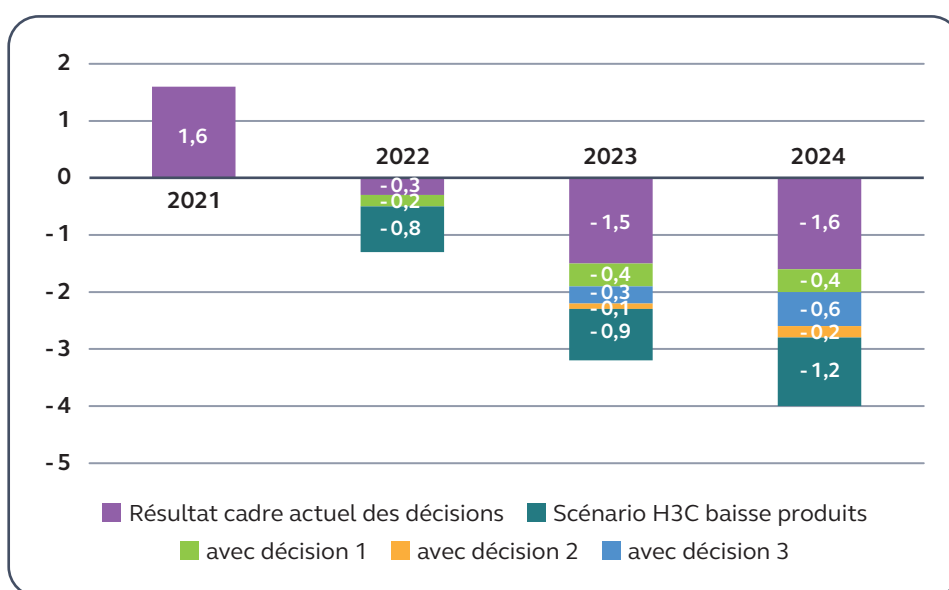
avec les établissements financiers. Dans le contexte particulier de la crise sanitaire, le H3C a indiqué à son comité d'audit avoir sollicité

quatre banques pour l'ouverture de lignes de trésorerie et n'avoir reçu qu'une seule réponse complète à un coût trop élevé¹⁹.

Les choix et le rythme de développement accéléré de l'institution présentés au collège ne correspondent pas au niveau des

ressources dont dispose actuellement le Haut conseil. Cette présentation repose sur des hypothèses pessimistes, selon lesquelles le H3C ne parviendrait pas à maîtriser davantage ses charges et atteindrait l'intégralité de ses objectifs de recrutement. Elle n'intègre pas non plus l'hypothèse de départs non anticipés.

Graphique n° 7 : effets sur le résultat prévisionnel des nouvelles décisions présentées au BP 2022 ainsi que du scénario de contraction des recettes porté par le H3C (montants en M€)



Source : Cour des comptes d'après H3C. Projection construite à partir d'une hypothèse de stabilité des recettes, hors recettes exceptionnelles identifiées en 2021. L'effet lié à une perte de produits (scénario H3C) est isolé. Cadre actuel des décisions : inclut le déploiement des outils numériques et le recrutement d'un data analyste (dont le niveau de rémunération actuellement prévu pourrait être repensé). Coût décision 1 : progression prévue des frais de colloques, séminaires et frais de déplacement ; recrutement d'un agent à la division internationale. Coût décision 2 : renfort de contrôleurs, d'un second data analyste ainsi que d'un vérificateur à la division financière. Coût décision 3 : recrutement de contrôleurs spécialisés en informations non financières.

D - Des projections financières défavorables qui entraîneraient une modification du bilan

Le H3C dispose depuis une décennie d'un fonds de roulement net global important. En poursuivant la stratégie consistant à financer

son développement sur ses réserves, il détériore son fonds de roulement, au risque de fragiliser sa situation financière et ses capacités à réaliser ses futurs investissements, concernant en particulier le développement d'un système d'information dédié aux contrôles.

19. Réunion du comité d'audit du 28 juillet 2020.

1 - Des fonds propres caractérisés par des réserves significatives mais en voie de réduction

Le H3C a constitué des réserves conséquentes de 2008 à 2010, grâce à un niveau de produits significatif et à des charges de gestion dont

la montée en puissance a été progressive. Cette situation a été mise à profit pour renforcer les capitaux propres. Fin 2020, les réserves atteignaient 10,5 M€, soit un niveau comparable à celui de 2012. Parallèlement, l'institution n'a pas eu recours à l'emprunt.

Tableau n° 5 : évolution des fonds propres (réalisé et prévisionnel, en M€)

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
10,9	12,9	11,4	10,7	12,2	10,9	7,6	3,5

Source : Cour des comptes, d'après H3C

Les prévisions de pertes affichées par le H3C pour les trois années à venir conduiraient à une réduction importante des fonds propres. Ils ne représenteraient plus que 3,5 M€ en 2024. Cette stratégie de prélèvement sur les réserves pour financer notamment l'augmentation des effectifs présente des inconvénients majeurs. De la même façon, le recours à l'emprunt pour le financement de nouvelles immobilisations paraît délicat dans un contexte de succession d'exercices déficitaires.

2 - Une forte progression des immobilisations immatérielles

Alors que l'institution disposait de fonds propres significatifs depuis 2010, le niveau de ses actifs immobilisés est resté modeste. La modernisation des systèmes d'information amorcée en 2020 entraîne une modification considérable de la valeur nette des actifs. La mise en place du système d'information consacré aux inscriptions s'est concrétisée par une immobilisation de 0,6 M€. Celle du système d'information consacré aux contrôles devrait se traduire par des immobilisations de 0,87 M€ en 2022, 0,78 M€ en 2023 et 0,26 M€ en 2024.

Tableau n° 6 : évolution de la valeur nette des actifs (réalisé et prévision, en M€)

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
0,6	0,9	0,9	1,4	1,1	1,5	1,7	1,3

Source : Cour des comptes, d'après H3C

Ces immobilisations sont l'expression de la numérisation du H3C et de son adaptation indispensable aux évolutions de la profession. Leur augmentation induira cependant une

transformation dans le temps de la structure du bilan. La durée des amortissements de ces immobilisations incorporelles n'est en effet que de trois ans.

3 - Une dégradation structurelle du fonds de roulement net global

Le fonds de roulement net global a atteint au cours des dernières années un niveau

inhabituellement important. Il couvrirait ainsi près d'une année de charges en 2018. Sa dégradation annoncée doit être surveillée, afin qu'elle ne fragilise pas l'institution.

Tableau n° 7 : évolution du fonds de roulement net global en jours de charges réelles non exceptionnelles (réalisé et prévisions)

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
268 jours	342 jours	225 jours	210 jours	268 jours	210 jours	122 jours	44 jours

Source : Cour des comptes, d'après H3C

Le H3C perçoit les cotisations au cours du mois de mai. Le niveau adéquat de fonds de roulement net global est donc de cinq mois de charges, soit 150 jours. Cet équilibre est à apprécier au regard de l'accroissement souhaité des charges réelles d'exploitation, en

particulier de masse salariale. Le niveau de fonds propres nécessaire pour maintenir un fonds de roulement net global à 150 jours est égal à 9 M€ si le montant des charges est celui anticipé en 2023 et 2024. Il s'élève à 7,3 M€ avec un niveau de charge équivalent à celui de 2021.

III - LES PERSPECTIVES D'UN REDRESSEMENT FINANCIER

La première façon d'améliorer l'efficacité des moyens du H3C réside dans la simplification de son cadre juridique d'intervention, en matière de procédures, de gouvernance et de gestion des données. Outre les choix de maîtrise et de modération en matière de recrutement, le H3C ne doit pas renoncer à la perspective de rationaliser ses charges existantes, afin de mieux concentrer ses ressources sur ses missions prioritaires. Enfin, la perspective d'une augmentation des cotisations ne peut pas être écartée.

A - Simplifier le cadre juridique d'intervention pour améliorer l'efficacité du H3C

L'action du H3C peut être améliorée à ressources constantes. En effet, les moyens financiers dont il dispose peuvent être

optimisés par une évolution de son cadre juridique d'intervention. Ces chantiers font d'ores et déjà l'objet d'échanges exploratoires entre le H3C et les ministères.

Le premier axe d'amélioration concerne les moyens procéduraux et d'enquête.

La procédure existante n'est pas adaptée aux litiges de petite importance (au premier rang desquels figurent les litiges liés aux manquements à l'obligation de formation continue). Pour ces litiges sans enjeux, la mise en place d'une procédure allégée permettrait de réduire significativement le temps d'instruction et de renforcer la crédibilité tant de la procédure disciplinaire que de la fonction du superviseur. À ce stade, la piste d'un mécanisme proche de celui de la reconnaissance préalable de culpabilité est privilégiée. Le dispositif consisterait à proposer

aux commissaires aux comptes incriminés une « transaction » faisant l'objet d'une publicité²⁰.

À l'inverse, l'échelle de sanctions paraît relativement inadaptée aux cas de fraude exceptionnels comme ceux que le H3C a pu récemment traiter. L'article L. 824-2 du code de commerce limite à 250 000 euros le montant des sanctions pécuniaires à l'égard des personnes physiques et à 1 million d'euros pour les personnes morales, ce qui n'est pas suffisant. Par ailleurs, même si le panel des sanctions que peut prononcer le H3C a augmenté depuis sa création, il pourrait être enrichi.

La publicité des suites des contrôles pourrait ainsi être renforcée. Aujourd'hui, les rapports du H3C ne sont destinés qu'au commissaire aux comptes concerné, qui a l'obligation d'en informer le comité d'audit de l'entreprise. Cependant, le respect de cette obligation ne fait pas l'objet d'une vérification. Le parangonnage international réalisé par le H3C en 2020 met en avant les règles de publications suivies par l'AFM, son homologue néerlandais : non seulement l'AFM publie ses rapports de contrôle EIP, dans lesquels les cabinets sont nommés et les manquements détaillés, mais le cabinet doit lui transmettre une preuve de la communication de ce rapport au comité d'audit concerné. En Afrique du Sud, tout rapport concernant un mandat EIP doit être transmis par le cabinet au comité d'audit sous cinq jours.

Les règles de gouvernance du H3C pourraient également être simplifiées. Son collège se réunit plus fréquemment que les instances d'autres autorités administratives indépendantes.

Selon la direction générale du Trésor, en raison notamment des textes existants, le nombre de sujets soumis au collège est excessif et le détourne de son rôle d'instance de décision et d'orientation. Le champ des délégations à la présidence pourrait être étendu de manière à alléger le calendrier de travail des instances.

Enfin, les procédures de recueil et de traitement des données pourraient être encore améliorées. Le H3C et la CNCC ont mis en place plusieurs conventions d'échanges de données. Elles permettent de simplifier les déclarations remplies par les commissaires aux comptes, en évitant des requêtes similaires. À ce jour, ces conventions d'échanges demeurent soumises à la procédure de vérification réalisée par la Cnil. La mise en place d'un portail unique faciliterait davantage les procédures de déclaration et l'agrégation des données. Le H3C a indiqué réfléchir à la façon dont une évolution du code de commerce pourrait permettre de reconnaître et de faciliter ces échanges de données.

B - La rationalisation des charges existantes

Le H3C dispose de marges d'optimisation de sa politique de recrutement, en termes de maîtrise des effectifs, de hiérarchisation des postes ouverts au regard de son cœur de mission, de choix des profils, de diversification des viviers de recrutement, voire pour certaines compétences de recours à des collaborations académiques ou à la sous-traitance.

En outre, le H3C peut contenir l'évolution de ses autres charges. Ainsi, les ambitions du plan stratégique en matière de communication,

20. Un mécanisme similaire a été créé pour la Cnil (inclus dans le PJJ 4D) et existe pour l'AMF qui s'est inspirée du modèle pénal de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité mis en place par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 dite loi Perben II.

qui ont été freinées en 2020 et 2021 par la crise sanitaire, paraissent encore démesurées compte tenu de l'existence de résultats déficitaires importants en 2019 et 2020.

La poursuite de la réduction des charges locatives, qui avait été identifiée comme un levier en raison de la sous-occupation des espaces de bureau dévolus au H3C, semble avoir été abandonnée devant la nécessité de faire réaliser des travaux de cloisonnement²¹. Les changements de pratique des salariés induits par le développement du télétravail invitent à reprendre cette réflexion afin d'envisager une réduction des surfaces occupées.

La diminution des ressources induite par la réduction du nombre de mandats concernant les petites entreprises devrait conduire le H3C à concentrer davantage de moyens sur le contrôle des mandats et acteurs à enjeux. Les missions de régulation encore déléguées (contrôle non EIP - 4,1 M€ en 2020 – et contrôle de la formation continue - 0,2 M€ –) concernent principalement la population de cabinets la plus affectée par la perte de ces mandats.

Le budget pour 2022 inclut une baisse du coût des délégations de 334 000 € par rapport à 2021. Une nouvelle diminution de 50 000 €, liée spécifiquement à la réduction du nombre de cabinets et à l'effet de la rénovation des contrôles, devrait intervenir en 2023. Si le maintien de la délégation concernant les

contrôles non EIP paraît justifié²², un objectif de réduction du coût global de ces délégations pourrait être envisagé, soit par la réduction des dépenses prises en compte²³, soit par une plus forte différenciation du cahier des charges selon la taille des cabinets, qui permettrait d'alléger les contrôles portant sur ceux qui présentent le moins d'enjeux. La décision prise par le collège en janvier 2019 d'augmenter le taux horaire et les barèmes horaires de contrôle paraît à ce titre contradictoire.

C - La perspective d'une augmentation des cotisations

L'augmentation du produit des cotisations, par une hausse des taux mais également par un élargissement de l'assiette des cotisations, peut être envisagée afin de rétablir l'équilibre financier du H3C. Cette perspective s'ajoute à la nécessité pour le H3C de renforcer ses contrôles sur les déclarations d'activité des cabinets d'audit.

1 - Une augmentation des taux de cotisation à envisager

L'augmentation des taux de cotisation permettrait de financer le développement des capacités de contrôle et d'enquête au sein du H3C, liées en particulier au déploiement du système d'information. Le scénario choisi devra correspondre au rythme de développement soutenable pour l'organisation du H3C.

21. Le H3C occupe aujourd'hui un étage complet.

22. Au regard de la capacité du réseau du CNCC à recruter et mobiliser des contrôleurs praticiens sur l'ensemble du territoire. Le H3C conserve un contrôle effectif sur l'organisation des campagnes de contrôle.

23. Ces dépenses concernent les contrôleurs (s'agissant des frais de mission, par exemple, les barèmes de nuitée - 155 € par nuit en région - et de repas - 30 € - paraissent élevés) mais surtout les frais de structure présentés par les CRCC et la CNCC.

24. Ainsi, le taux horaire lié aux contrôles opérés par les contrôleurs praticiens est passé de 95 à 100 € HT. Le barème horaire par contrôle a été revalorisé entre 7 et 40 % en fonction de leur difficulté.

Tableau n° 8 : scénarios d'augmentation des taux

	Taux tous mandats	Taux EIP	Gain
Taux actuels	0,5 %	0,2 %	
Scénario 1	0,5 %	0,3 %	0,44 M€
Scénario 2	0,55 %	0,25 %	1,65 M€
Scénario 3	0,6 %	0,2 %	2,85 M€
Scénario 4	0,6 %	0,3 %	3,29 M€
Taux maximum	0,7 %	0,4 %	

Source : Cour des comptes. Les montants ont été établis à partir des bases d'honoraires 2021. L'hypothèse d'une baisse du nombre des mandats non EIP en 2022 et 2023 ne modifierait pas l'ordre de grandeur.

Une telle augmentation doit être appréciée au regard des autres prélèvements supportés par les CAC pour assurer le financement du fonctionnement du réseau CNCC ainsi qu'au titre de leurs assurances professionnelles.

Ainsi, selon les montants communiqués par la CNCC, le scénario 1 du tableau n° 8 ci-dessus permettrait au H3C d'atteindre un niveau de cotisation équivalent à celui de la CNCC. Les scénarios 3 et 4 demeurent largement inférieurs aux montants cumulés des cotisations de l'ensemble du réseau CNCC et CRCC.

Tableau n° 9 : autres cotisations des commissaires aux comptes (réseau CNCC et assurance professionnelle)

	Base	Montant 2020
Cotisations CNCC	Fixe à 405 € + Variable 0,28 % honoraires tout mandat	15,5 M€
Cotisations CRCC	Différentes selon chaque CRCC	10,6 M€
Cotisations assurances	Fixe à 120 € + Variable 0,56 % honoraires tout mandat	18,7 M€

Source : CNCC

2 - Un changement d'assiette aux effets limités

Certaines missions réalisées par les cabinets d'audit échappent à l'assiette de calcul des cotisations dont bénéficie le H3C (mission de commissariat aux apports ou à la transformation, audit financier, etc.). La CNCC recueille une déclaration spécifique concernant ces missions, qui se situent en dehors de l'assiette de cotisation définie par le code de commerce. L'ensemble de ces déclarations a atteint en 2020 un montant

de 47 M€. Rien ne permet d'affirmer le caractère exhaustif et fiable de ces déclarations et ce montant doit donc être appréhendé avec prudence. Néanmoins, si cet ordre de grandeur est exact, l'application des taux de cotisation actuellement en vigueur permettrait de générer une ressource de l'ordre de 0,25 M€.

En revanche, il est erroné de présenter une éventuelle extension du champ de compétence comme un facteur d'équilibre financier du H3C, sauf à considérer que le Haut conseil

n'assumerait que de manière imparfaite cette nouvelle supervision. Le ministère de la justice indique ainsi avoir pleinement conscience de la nécessité d'augmenter les recettes du H3C. Il évoque toutefois le besoin d'arrêter au préalable le périmètre de la transposition de la future directive sur les rapports de durabilité des entreprises afin de fixer une augmentation des taux au plus près des besoins du H3C. Cependant, les acteurs de missions OTI

n'étant pas tous commissaires aux comptes, ils ne contribuent pas nécessairement au financement du H3C.

L'hypothèse d'un contrôle concernant les missions OTI suppose la constitution d'une division dédiée et un renforcement du service d'enquête. Elle impose également de mettre en œuvre un suivi rigoureux des ressources concernées afin de garantir leur affectation à cette seule mission.

ANNEXES

- Annexe n° 1.** Présentation de la population régulée
- Annexe n° 2.** Évolution du contrôle des mandats des cabinets EIP par le H3C
- Annexe n° 3.** La rénovation de la politique de contrôle
- Annexe n° 4.** Évolution des effectifs
- Annexe n° 5.** Évolution de la masse salariale et des charges de personnel sur la période 2017-2021
- Annexe n° 6.** Activité du rapporteur général et du service d'enquête
- Annexe n° 7.** Approche comparée des décisions disciplinaires pour les différentes professions du droit et du chiffre
- Annexe n° 8.** Bilan (2018-2021)
- Annexe n° 9.** Compte de résultat (2018- 2021)

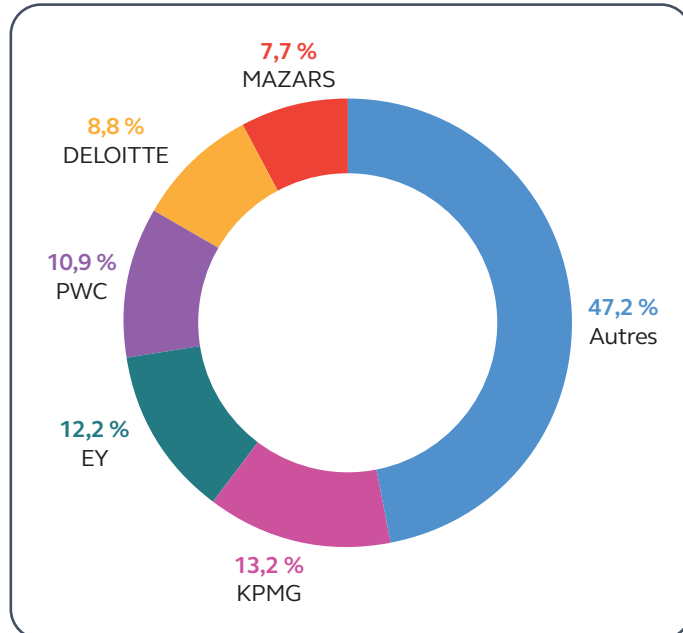
Annexe n° 1. Présentation de la population régulée

La profession des commissaires aux comptes en France (rapport d'activité H3C de l'année 2020)

Fin décembre 2020, 17 984 CAC étaient inscrits, dont 11 632 personnes physiques et 6 352 personnes morales. Le nombre global d'inscrits est en réduction de 1,4 % par rapport à 2019 du fait principalement de départs en retraite (l'âge moyen des CAC inscrits s'élève à 52 ans et 17 % de la population inscrite a plus de 60 ans). Les CRCC de Paris et Versailles-Centre concentrent 36 % des commissaires aux comptes inscrits.

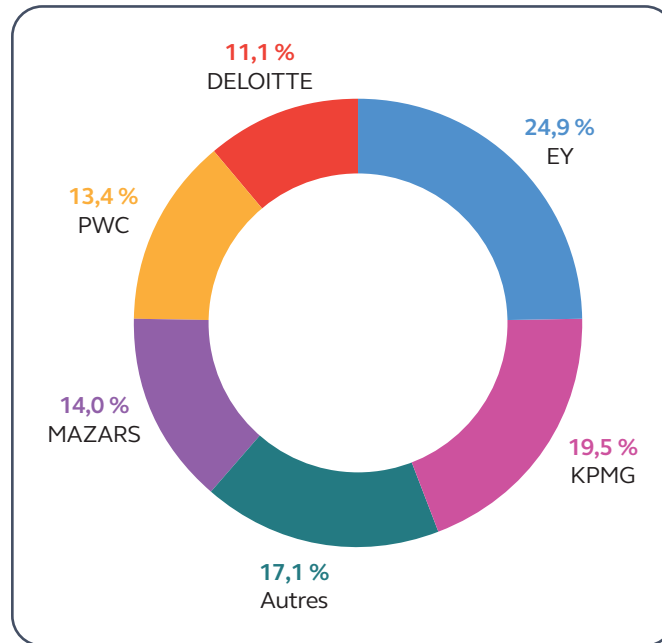
Les mandats déclarés (262 610 en 2020) sont détenus à 86 % par des personnes morales (le solde est détenu par des commissaires aux comptes personnes physiques) et à 48 % par des CAC inscrits dans les CRCC de Paris et de Versailles-Centre.

Graphique n° 8 : concentration des honoraires d'audit EIP et non EIP (2 740,8 M€ en 2019)



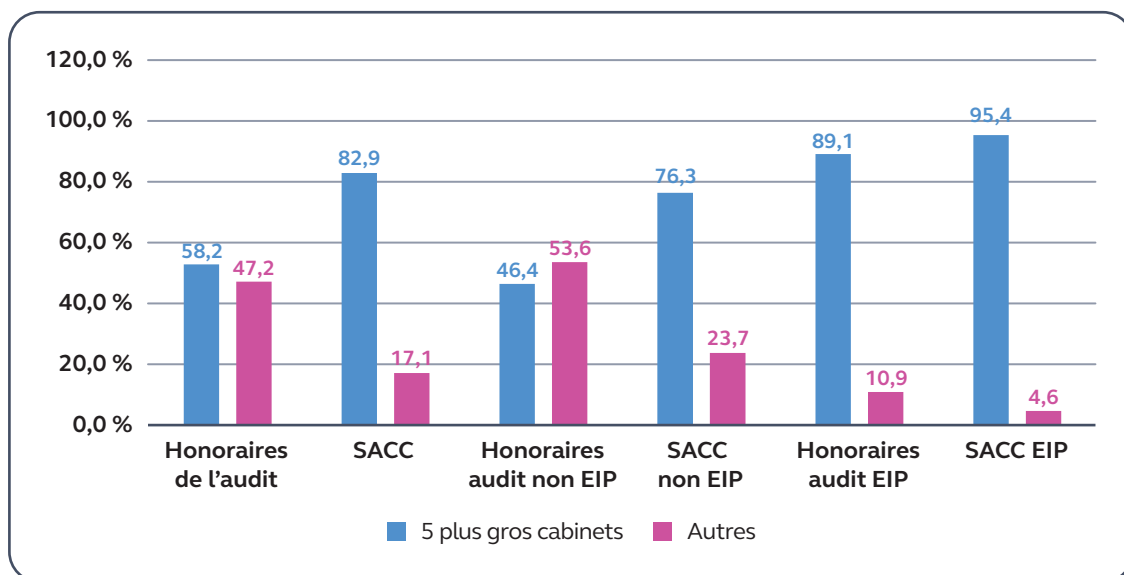
Source : Cour des comptes, d'après H3C

Graphique n° 9 : concentration des honoraires SACC (135,6 M€ en 2019)



Source : Cour des comptes, d'après H3C

Graphique n° 10 : part du chiffre d'affaire des cinq plus gros cabinets



Source : Cour des comptes, d'après H3C

Le contrôle des « cabinets EIP »

Aux termes de l'article L. 821-9 du code de commerce, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2016-315 du 17 mars 2016, le contrôle de l'activité professionnelle des commissaires aux comptes exerçant des

missions auprès d'entités d'intérêt public (EIP) est effectué par des contrôleurs du Haut conseil du commissariat aux comptes dans des conditions conformes aux dispositions de l'article 26 du règlement (UE) n° 537/2014 du 16 avril 2014.

Les EIP sont définies par l'article L. 820-1 III du code de commerce. Les types d'entités concernées sont :

- les établissements de crédit ayant leur siège social en France ;
- les entreprises d'assurance et de réassurance du code des assurances, à l'exception des sociétés d'assurance mutuelles dispensées d'agrément administratif ;
- les institutions de prévoyance et leurs unions régies par le titre III du livre IX du code de la sécurité sociale, à l'exception de celles ne relevant pas du régime dit « Solvabilité II » ou intégralement réassurées ;
- les mutuelles et unions de mutuelles régies par le livre II du code de la mutualité, à l'exception de celles ne relevant pas du régime dit « Solvabilité II » ou totalement substituées ou réassurées ;
- les personnes et entités dont les titres financiers (titres de capital émis par les sociétés par actions, titres de créances, parts ou actions d'organismes de placement collectifs) sont admis aux négociations sur un marché réglementé ;
- et sous condition d'un total de leur bilan consolidé ou combiné²⁵ : les compagnies financières holdings dont l'une des filiales est un établissement de crédit, les compagnies financières holdings mixtes dont l'une des filiales est une entité d'intérêt public, les sociétés de groupe d'assurance, les sociétés de groupe d'assurance mutuelle, les unions mutualistes de groupe, les sociétés de groupe assurantiel de protection sociale ;
- les fonds de retraite professionnelle supplémentaire, les mutuelles ou unions de retraite professionnelle supplémentaire ainsi que les institutions de retraite professionnelle supplémentaire.

25. Supérieur à 5 milliards d'euros pendant deux exercices successifs à compter du premier exercice ouvert postérieurement au 31 décembre 2017.

Le cadre des contrôles (EIP et non EIP)

Le cadre des contrôles, commun aux contrôles EIP et non EIP, a été fixé par la décision du Haut conseil n° 2017-14 du 24 juillet 2017. Le Haut conseil a retenu la notion de « cabinet » comme point d'entrée et comme unité de contrôle. Cette décision définit le cabinet au sens du contrôle : « *Un cabinet, au sens du contrôle, s'entend d'une ou d'un ensemble de structure(s) d'exercice du commissariat aux comptes inscrite(s), titulaire(s) de mandats, qui partage(nt) des procédures communes. Une structure d'exercice du commissariat aux comptes peut être une personne physique exerçant seule, ou une personne morale au sein de laquelle exercent une ou plusieurs personnes physiques. Au sein*

des structures identifiées, les commissaires aux comptes salariés, associés ou non associés qui y exercent leurs fonctions, sont concernés par le contrôle ». Est considéré comme un « cabinet EIP » tout cabinet détenant au moins un mandat auprès d'une entité d'intérêt public.

Le contrôle vise à s'assurer de l'adéquation de l'opinion émise sur les comptes au regard des diligences d'audit réalisés, de la conformité des diligences d'audit réalisées à la réglementation en vigueur au moment de l'exercice des missions, et de la pertinence et de l'efficacité du système de contrôle de qualité interne mis en place. Il doit permettre de détecter les lacunes nécessitant d'être corrigées ou des manquements pouvant conduire, le cas échéant, à des poursuites.

Tableau n° 10 : typologie des mandats EIP 2019

Type EIP	Nb mandats	Honoraires
TOTAL	2 341	409 993 423 €
Marché réglementé	841	261 305 692 €
Mutuelle ou union de mutuelles (livre II du code de la mutualité) non totalement substituée ou non totalement réassurée	315	11 806 554 €
Entreprise régie par le code des assurances non coté	351	38 423 506 €
Établissement de crédit non coté	530	63 221 774 €
Institution de prévoyance (titre III du livre IX du code de la sécurité sociale)	46	3 354 505 €
Emetteur de titres de créance sur un marché réglementé (France ou EEE) sans titre de capital coté	112	25 088 768 €
Fonds de retraite professionnelle supplémentaire (FRPS)	6	201 638 €
ETF	90	302 226 €
Société de groupe d'assurance (SGA)	12	2 963 339 €
Compagnie financière holding	14	1 241 199 €
Société de groupe d'assurance mutuelle (SGAM)	14	1 565 682 €
Société de groupe assurantiel de protection sociale (SGAPS)	4	121 380 €
Union mutualiste de groupe (UMG)	2	251 000 €
Mutuelle ou union de retraite professionnelle supplémentaire (MRPS ou URPS)	1	62 500 €
Institution de retraite professionnelle supplémentaire (IRPS)	1	35 000 €
Marché réglementé à l'étranger d'un pays membre de l'EEE	2	48 660 €

Source : H3C

Tableau n° 11 : cotisations

	2020	2021
Nombre de cotisations	17 254	16 943
Dont cotisations à 0	9 161	9 248
Dont cotisations non nulles	8 093	7 695
Sans honoraires EIP	7 660	7 309
Avec honoraires EIP	433	386

Source : H3C

Tableau n° 12 : répartition par décile des cotisations non nulles

	2020	2021
Montant cotisation la plus faible	2	2
décile 10 %	37	36
décile 20 %	79	78
décile 30 %	132	131
décile 40 %	207	204
décile 50 %	303	301
décile 60 %	453	453
décile 70 %	678	675
décile 80 %	1 070	1 061
décile 90 %	2 052	2 040
centile 99 %	9 869	10 519
Montant cotisation la plus élevée	1 858 214	2 007 880
Montant moyen	1 888	1 973
Montant médian	303	301

Source : H3C

Annexe n° 2. Évolution du contrôle des mandats des cabinets EIP par le H3C

Tableau n° 13 : mandats contrôlés par le H3C

	2017	2018	2019	2020		2017	2018	2019	2020
Mandats contrôlés	285	131	142	190	Mandats EIP contrôlés	151	74	73	73
Mandats détenus par les cabinets contrôlés	83 453	48 285	42 254	51 872	Mandats EIP détenus par les cabinets	1 888	1 215	856	1 085
Mandats détenus par des cabinets EIP	110 783	113 048	130 770	129 908	Nombre total de mandat EIP	2 722	2 590	2 478	2 450

Source : Données H3C (en jaune les données brutes des déclarations d'activité ni vérifiées, ni ajustées)

Tableau n° 14 : taux de contrôle des mandats et des mandats EIP (2017 à 2020)

	2017	2018	2019	2020		2017	2018	2019	2020
Mandats contrôlés					Mandats EIP contrôlés				
Mandats détenus par les cabinets contrôlés	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	Mandats EIP détenus par les cabinets	8%	6%	8,5%	6,7%
Mandats détenus par des cabinets EIP	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	Nombre total de mandat EIP	5,5%	3%	2,95%	2,97%

Source : Cour des comptes d'après données H3C

**Tableau n° 15 : taux de contrôle des mandats des grands cabinets d'audit
au titre de l'année 2019**

Cabinets	Mandats	Mandats EIP	Mandats non EIP	Mandats EIP contrôlés	% EIP contrôlés	Mandats non EIP contrôlés	% non EIP contrôlés
GT	4 104	110	3 994				
Mazars	9 658	370	9 288	9	0,024	9	0,001
EY	10 257	289	9 968				
PwC	12 565	451	12 114				
Deloitte	16 939	237	16 702				
KPMG	22 454	3178	22 136	6	0,002	16	0,001
Total	75 977	4 635	74 202	15	0,003	25	0,0003

Source : Cour des comptes d'après données H3C

**Tableau n° 16 : taux de contrôle des mandats des grands cabinets d'audit
au titre de l'année 2020**

Cabinets	Mandats	Mandats EIP	Mandats non EIP	Mandats EIP contrôlés	% EIP contrôlés	Mandats non EIP contrôlés	% non EIP contrôlés
GT	4 014	104	3 910	8	7,7	13	0,3
Mazars	9 828	363	9 465				
EY	10 587	281	10 306	11	3,8	12	0,11
PwC	14 543	436	14 107	10	2,3	12	0,08
Deloitte	13 187	243	12 944				
KPMG	21 840	304	21 536			2	0,009
Total	73 999	1 731	72 268	29	1,6	39	0,05

Source : Cour des comptes d'après données H3C

**Tableau n° 17 : taux de contrôle des mandats des grands cabinets d'audit
au titre de l'année 2021**

Cabinets	Mandats	Mandats EIP	Mandats non EIP	Mandats EIP contrôlés	% EIP contrôlés	Mandats non EIP contrôlés	% non EIP contrôlés
GT	3 779	97	3 682	3	0,03	6	0,0016
Mazars	9 962	376	9 586	5	0,01	1	0,0001
EY	10 331	264	10 067	3	0,01	3	0,0003
PwC	12 302	382	11 920			1	0,008
Deloitte	12 980	233	12 747	9	0,04	15	0,001
KPMG	20 709	295	20 414	3	0,01	10	0,0005
Total	70 063	1 647	68 416	23	0,01	36	0,0005

Source : Cour des comptes d'après données H3C

Les rapports annuels du H3C rendent compte des contrôles réalisés sur les cabinets détenant des mandats EIP.

Le rapport annuel de 2019 indique que le nombre de cabinets EIP contrôlés par le H3C est de 49 sur un nombre total de 244 cabinets EIP, soit 20 % de cabinets EIP contrôlés. Le nombre de mandats contrôlés est de 142, soit 0,3 % du nombre de mandats détenus par les cabinets contrôlés et 8,5 % du nombre de mandats EIP détenus par ces cabinets.

Le rapport annuel de 2020 précise que les contrôles du H3C ont porté sur 47 cabinets EIP sur un total de 256 cabinets EIP soit 18 % de cabinets EIP contrôlés. Le nombre de mandats contrôlés est de 190, soit 0,3 % du nombre de mandats détenus par les cabinets contrôlés et 6,7% du nombre de mandats EIP détenus par ces cabinets.

Les rapports annuels ne détaillent pas les contrôles opérés sur les six plus grands cabinets français, qui détenaient 75 977 mandats en 2019, dont 4 635 EIP et 73 999 mandats en 2020, dont 1 731 en 2020. Sur les 142 mandats

contrôlés par le H3C en 2019, 39 étaient détenus par les six plus grands cabinets français, dont 15 mandats EIP.

Sur les 190 mandats contrôlés par le H3C en 2020, 68 étaient détenus par les six plus grands cabinets français, dont 29 mandats EIP.

La ventilation des mandats EIP et non EIP et des contrôles réalisés par les six grands cabinets français a été demandée au H3C.







Les chiffres fournis par le H3C mettent en évidence ce que le précédent rapport de la Cour avait constaté et qui a trait aux faibles taux de contrôle des mandats qui ne permettent pas au régulateur de porter une appréciation d'ensemble sur le fonctionnement de la profession. Concernant les taux de contrôle des mandats des grands cabinets d'audit, si le taux de contrôle des cabinets EIP par le H3C (20 % en 2019 et 18 % en 2020) paraît adapté à la fréquence de vérifications fixée par la réglementation, le taux de contrôle des mandats apparaît faible voire très faible eu égard au nombre de mandats détenus par les six grands cabinets.

Annexe n° 3. La rénovation de la politique de contrôle

Schéma n° 2 : présentation de la rénovation de la politique de contrôle

Rénover la réalisation des contrôles : des contrôles agiles continus et PROFILES de la profession

Présentation des 6 nouvelles modalités de contrôle proposées

	TYPE	RESSOURCES	APPLICATION	POINT ENTRÉE	UNITÉ DE TEMPS DE CONTRÔLE 1 UTC - 2 semaines	FRÉQUENCE	À MINIMA POUR
 COMPLET	Sur place Sur pièces	Équipe de contrôleurs spécialisés et généralistes	Couverture population	Structure d'exercice professionnel (personne morale ou physique)	1 à 39 selon la taille de la structure	Une fois par cycle maximum	Premier contrôle
 SPOT	Sur place Sur pièces En batterie	Contrôleur spécialisé selon le thème du contrôle	Thématique Approche par les risques	Signataire Mandat Personne morale	0,25 à 1,5 selon la taille de la structure	À chaque fois que nécessaire	N/A
 PROCÉDURES	Sur place Sur pièces En batterie	Contrôleurs spécialisés ou généralistes	Thématique Couverture population Approche par les risques	Structure d'exercice professionnel (personne morale ou physique)	0,5 à 6 selon la taille de la structure	Chaque procédure 1 fois par cycle, en 1 fois ou + (1 sélection de thèmes annuelles)	N/A
 SUIVI	Sur pièces En batterie	Équipe support + Contrôleur spécialisé selon les constats à suivre	Thématique Couverture population Approche par les risques	Le même que celui qui a donné lieu aux constats à suivre	0,5 à 1 selon la taille de la structure et le nombre de constats	1 fois ou + par cycle, selon actions de remédiation	Exhaustif
 MANDATS	Sur place Sur pièces	Contrôleur spécialisé selon l'activité de l'entité	Approche par les risques Couverture population Thématique	Signataire Mandat	0,5 à 1,5 selon la taille du mandat	Minimum une fois par cycle	CAC 40 à couvrir sur un cycle chez tous les co-CAC
 ENTRETIENS	Sur place À distance En batterie	Contrôleur généraliste	Couverture population Approche par les risques	Signataire	0,2 à 0,25 selon la taille du portefeuille	Minimum une fois par cycle et par CAC personne morale	N/A

Source : Cour des comptes d'après données H3C

Annexe n° 4. Évolution des effectifs

Tableau n° 18 : suivi des effectifs (en personnes présentes au 31 décembre, sans retraitement des temps partiels ni du temps de présence dans l'année)

	2018	2019	2020	2021 (P)
Cadre	38	42	51	52*
Droit privé	23	27	36	41*
Droit public	15	15	15	11**
Non cadre	10	8	9	6
Droit privé	4	4	5	5
Droit public	6	4	4	1
Total	48	50	60	58* **
Entrées		9 ²⁶	22 ²⁷	10 ²⁸
Sorties		7 ²⁹	12 ³⁰	12 ^{31*} **
Contrôleurs EIP et non EIP		+1 (+ 3 ³² /- 2)	+ 2 (+ 8/- 6)	+ 3 (+ 5/- 2)
Enquêteurs		+ 3	+ 1	+ 1/-3**

Source : H3C.

* deux départs au 31 décembre 2021 : l'effectif est donc de 56 au 1^{er} janvier 2022 et 2 départs sont d'ores et déjà prévus au 1^{er} janvier 2022.

** dont un salarié placé en congé sans rémunération pour suivre son conjoint en application de l'article 20 du décret n° 86-83 ne consomme plus le plafond d'emploi (guide de décompte des emplois des opérateurs de l'État, p. 22. L'ETP est donc de 57 ou 55 après les départs.

26. Deux contrôleurs non EIP, trois enquêteurs, un informaticien, un chargé de dossier normes et déontologie, un contrôleur recruté dans le cadre de la passerelle d'emploi avec les grands cabinets, une assistante pour le service du rapporteur général.

27. Un directeur des contrôles EIP, un conseiller du Président en matière internationale, sept contrôleurs EIP, deux juristes (formation restreinte et marchés), un CDD cotisations, deux chargés de mission internationale, deux assistants (normes et non EIP), trois juristes à l'inscription, un adjoint de l'agent comptable, un enquêteur, un CDD normes et déontologie.

28. Cinq contrôleurs EIP, un enquêteur, un chef de cabinet, un juriste à l'inscription, un chargé de mission à la division des normes et de la déontologie et une assistante EIP.

29. Deux contrôleurs EIP, un greffier de la formation restreinte, trois assistantes, un gestionnaire à la division financière.

30. Un directeur des contrôles EIP, un directeur de la division financière, cinq contrôleurs EIP, un chargé de mission internationale, un juriste marché, un CDD cotisations, un chargé de dossier normes et déontologie, un juriste inscription.

31. Deux contrôleurs, un superviseur juridique, un enquêteur, un chef de cabinet, un chargé de mission à la division des normes et de la déontologie, un adjoint de l'agent comptable, deux assistants EIP et un assistant non EIP, un CDD normes et déontologie et un congé mobilité sans rémunération. Un contrôleur et un enquêteur sont présents au 31 décembre 2021, mais quittent le H3C à cette date.

32. Deux contrôleurs non EIP, un contrôleur EIP recruté par la passerelle / moins deux contrôleurs.

**Tableau n° 19 : tableau récapitulatif des effectifs au 31 décembre 2019, 2020 et 2021 en ETPT
(avec prise en compte des temps partiels et des présences dans l'année)**

	2022 (P)	2021 (P)		2020		2019	
		au 31/12	ETPT	au 31/12	ETPT	au 31/12	ETPT
Enquêtes		9,0	10,6	11,0	10,1	10,0	8,0
Contrôles EIP		19,0	18,2	17,0	16,6	13,8	13,5
Contrôles non EIP		4,8	5,5	5,8	5,6	4,8	4,5
Surveillance		32,8	34,3	33,8	32,2	28,6	25,9
Autres divisions		24,6	23,8	24,8	22,0	20,0	21,1
Total		57,4	58,1	58,6	54,2	48,6	47,0
Écart N-1		- 1,2	3,9	10,0	7,2		
Plafond d'emplois	68 (P)	68		65		65	

Source : H3C

Annexe n° 5. Évolution des charges de personnel

**Tableau n° 20 : évolution de la masse salariale et des charges de personnel
sur la période 2017-2021 (en €)**

	2017	2018	2019	2020	2021
Rémunérations	3 802 196	3 554 615	4 174 516	4 940 883	5 194 889
Primes et indemnités	764 384	793 473	336 969	366 055	369 728
Charges patronales	2 011 176	1 917 084	1 856 379	1 997 989	2 022 704
Taxe sur les salaires	569 200	549 668	571 765	581 473	705 550
Autres charges de personnel	141 524	101 946	199 021	210 018	230 839
Total charges de personnels	7 288 480	6 916 786	7 138 650	8 096 418	8 523 710
Total charges d'exploitation	14 060 638	12 848 275	17 027 083	16 211 397	15 662 713
Part en %	52 %	54 %	42 %	50 %	54 %

Source : Cour des comptes d'après données H3C

Annexe n° 6. Activité du rapporteur général et du service d'enquête

Tableau n° 21 : origine des enquêtes

Origine des enquêtes ouvertes	2019	2020
Signalement		
Président du H3C	8	3
CRCC	1	4
Tiers (personnes morales et physiques)	5	3
Cour des comptes/CRC	0	1
Parquets généraux	0	0
CNCC	0	0
Total	14	11
Suites de contrôles périodiques d'activité		
Président du H3C (à la suite d'une décision formation statuant sur les cas individuels)	19	5
Autres	0	0
Total	19	5
Formation professionnelle/non paiement des cotisations/obstacle au contrôle		
CRCC	0	4
Coopération internationale		
Homologue étranger	1	0
TOTAL	34	20

Source : Données issues du rapport d'activité 2020 du H3C

Tableau n° 22 : critères de classement de 49 dossiers en 2020

Classement sans suite	Année 2020
Aucun manquement identifié	14
Retiré de la liste des CAC inscrits (départ retraite et ne pouvant faire l'objet d'une sanction pécuniaire)	11
Régularisations postérieures suite à des manquements mineurs	11
Signalements hors périmètre du H3C	1
Faits prescrits	1
Total	38
Classement avec lettre d'avertissement	
CAC de 70 ans et plus, en cessation d'activité, sans mandat EIP	5
Démissions de mandats de micro-partis politiques sans activité	3
Autres	3
Total	11
TOTAL	49

Source : Données issues du rapport d'activité 2020 du H3C

Annexe n° 7. Approche comparée des décisions disciplinaires pour les différentes professions du droit et du chiffre

Le rapport d'octobre 2020 de l'inspection générale de la justice relatif à la discipline des professions du droit et du chiffre³³ propose une comparaison des taux de sanction

pour 1 000 professionnels des différentes professions du droit et du chiffre, ainsi qu'une comparaison avec l'ordre des médecins.

Tableau n° 23 : décisions disciplinaires des différentes professions du droit et du chiffre

	Nombre de décisions par profession (moyenne 2018-2019)	Effectifs de la profession	Nombre de décisions rendues pour 1 000 professionnels
Commissaires aux comptes	10	18 610	0,5
Avocats	151	70 000	2
Notaires	47	14 395	3
Huissiers	9	3 251	3
Chambre disciplinaire de 1 ^{ère} instance des médecins	1 402	226 000	6

Source : IGJ

En 2020, la formation statuant sur les cas individuels du H3C a ouvert une procédure de sanction contre 11 commissaires aux comptes

(six dossiers). Parallèlement, elle a décidé du classement de 49 dossiers.

33. Inspection générale de la Justice, *Mission sur la discipline des professions du droit et du chiffre*, octobre 2020, disponible sur www.justice.gouv.fr.

Annexe n° 8. Bilan (2018-2021)

Tableau n° 24 : décisions disciplinaires des différentes professions du droit et du chiffre

ACTIF CIRCULANT				
	2018	2019	2020	2021
Immobilisations incorporelles	242 463,05	303 464,79	829 925,14	Bilan non disponible
Immobilisations corporelles	517 537,59 €	451 000,68	419 580,89	
Immobilisations financières	189 818,72 €	190 127,88	157 841,75	
ACTIF IMMOBILISÉ	949 819,36	944 593,35	1 407 347,78	
Créances	2 306 042,45	1 649 472,26	360 308,38	
Valeurs mobilières	270 330,43	10 755,10	35 000,90	
Disponibilités	12 057 580,83	10 703 854,26	12 828 878,92	
ACTIF CIRCULANT	14 633 953,71	12 364 081,62	13 224 188,20	
Charges constatées d'avance	251 728,12	326 758,53	318 749,63	
TOTAL ACTIF	15 835 501,19	13 635 433,50	14 950 285,61	
Réserves	10 828 726,86	12 819 222,49	11 305 766,99	
Report à nouveau	- 191 159,88	-	-	
Résultat	2 181 655,51	- 1 513 455,50	- 813 385,62	
CAPITAUX PROPRES	12 819 222,49	11 305 766,99	10 492 381,37	
Provisions pour risques				
Provisions pour charges	89 967,00	106 523,00	180 955,40	
Dettes fournisseurs	1 946 763,25	1 125 954,76	3 023 741,40	
Dettes fiscales et sociales	918 058,83	1 042 226,36	871 215,19	
Dettes sur immobilisations et comptes rattachés	22 312,79	54 962,39	356 168,30	
Autres dettes	39 176,83	-	25 823,95	
TOTAL DETTES	2 926 311,70	2 223 143,51	4 276 948,84	
Produits constatés d'avance				
TOTAL PASSIF	15 835 501,19	13 635 433,50	14 950 285,61	

Source : d'après les comptes financiers du H3C

Annexe n° 9. Compte de résultat (2018-2021)

Tableau n° 25 : compte de résultat

	2018	2019	2020	2021 (provisoire)
PRODUITS D'EXPLOITATION				
Cotisations	15 193 710,88	15 193 710,88	15 104 794,50	16 122 226,26
Rembt mise à disposition				
Produits des activités annexes	164 888,21	264 768,53	171 584,60	118 333,06
Reprise sur provisions				16 947
Autres produits	53 073,27	12 174,91	92 456,26	701 459,93
TOTAL I	15 411 672,36	15 470 654,32	15 368 835,36	16 958 966,25
CHARGES D'EXPLOITATION				
Achats non stockés	216 897,31	72 567,05	103 222,14	24 091,63
Autres charges externes dont :				
sous traitance et crédit bail	2 896 215,00	7 093 186,48	5 327 074,00	3 739 909,00
Locations et charges locatives	1 306 722,55	1 019 869,58	895 192,63	879 395,19
Entretien et réparation	17 927,96	12 601,22	9 576,47	14 841,85
Documentation, colloques	24 011,06	46 672,39	33 931,47	50 572,53
rémunération d'intermédiaires et honoraires	499 129,85	420 688,66	633 599,24	760 162,49
Déplacement, missions, réceptions	161 896,46	284 854,57	50 289,42	41 643,64
Primes d'assurance	61 361,54	23 403,45	25 138,45	23 814,28
Frais postaux et communication	66 868,50	51 585,43	69 900,16	63 696,57
frais de recrutement	21 168,00	30 564,00	0,00	-
Formation	49 292,73	43 366,27	20 271,20	10 403,53
Publicité, publications	32 234,00	38 539,00	39 883,00	22 508,16
Autres prestations	122 367,72	282 960,57	446 076,92	383 688,57
Divers	86 251,79	95 347,69	102 062,42	88 411,03
impôts et taxes	742 885,85	851 302,37	801 120,88	999 640,76
rémunérations du personnel	4 348 088,32	4 511 485,43	5 306 937,95	5 548 088,28
charges de sécurité sociale et de prévoyance	1 830 796,52	1 856 379,30	1 997 989,30	2 185 607,17
dotation aux amortissements et provisions	252 687,79	273 796,90	348 021,36	493 654,54
Autres charges	111 472,33	17 912,26	1 109,76	30 149,39
TOTAL II	12 848 275,28	17 027 082,62	16 211 396,77	15 360 278,61
Résultat d'Exploitation	2 104 917,69	- 1 556 428,30	- 842 561,40	1 598 687,64
PRODUITS FINANCIERS				
Autres intérêts	76 737,82	42 972,80	29 175,78	8 194,26
CHARGES FINANCIERES	0	0	-	-
Résultat Financier	76 737,82	42 972,80	29 175,78	8 194,26
Résultat exceptionnel	-	-	-	-
TOTAL DES PRODUITS	15 029 930,79	15 513 627,12	15 398 011,14	16 967 160,51
TOTAL DES CHARGES	12 848 275,28	17 027 082,62	16 211 396,76	15 360 278,61
Déficit ou Excédent	2 181 655,51	- 1 513 455,50	- 813 385,62	1 606 881,90

Source : d'après les comptes financiers du H3C et pour 2021 des prévisions d'atterrissage budgétaire du H3C

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES CONCERNÉS

Sommaire

- 54 Réponse du directeur général du Trésor
- 55 Réponse de la présidente du Haut Conseil du commissariat aux comptes

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU TRÉSOR

Vous m'avez adressé, par courrier en date du 21 mars 2022, un relevé d'audit établi par la Cour des comptes intitulé Les perspectives financières du Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C) pour les exercices 2019 et suivants. Ce relevé appelle de ma part les observations suivantes :

- 1. Je partage le constat que, depuis le précédent contrôle de la Cour des comptes, le H3C a mis en oeuvre des évolutions notables de son organisation et poursuivi son développement en tant qu'autorité de supervision.** Le H3C a ainsi repris la mission déléguée à la compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) de recouvrement des cotisations qui lui sont dues par les commissaires aux comptes. Le H3C a également repris de la CNCC la mission d'inscription des commissaires aux comptes, ce qui était indispensable pour asseoir le H3C dans sa position de régulateur de la profession de commissaire aux comptes et être ainsi le premier contact avec les professionnels. Par ailleurs, cela permet d'éviter les confusions visant à considérer que les commissaires aux comptes sont inscrits auprès de la CNCC. Enfin, le H3C a redéfini sa politique de contrôle des commissaires aux comptes exerçant des missions auprès d'entités d'intérêt public (EIP) afin de la fonder sur une approche par les risques et devrait être à même d'augmenter la fréquence de ses contrôles.
- 2. Je m'associe à l'analyse selon laquelle l'assurance de l'information extra-financière des entreprises est un enjeu stratégique pour la profession de commissaire aux comptes et qu'il serait légitime que les compétences du H3C s'étendent à ce nouveau champ de d'activité.** Toutefois, à droit constant, le H3C n'est pas le superviseur des organismes tiers indépendants (même si ceux-ci sont en pratique très majoritairement des commissaires aux comptes), lesquels sont accrédités par le comité français d'accréditation (COFRAC). Le H3C n'a donc pas compétence en matière extra-financière, de sorte qu'il ne saurait lui être reproché de ne pas se doter de compétences spécifiques en interne pour appréhender ou préfigurer une mission de supervision de ce type. La transposition de la directive sur la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises (dite CSRD), actuellement en cours de négociation au niveau communautaire, pourra conduire à un élargissement des compétences du H3C à l'activité d'assurance des rapports dits de durabilité par les organismes tiers indépendants, étant précisé que l'orientation de la directive est de ne pas réserver un monopole des commissaires aux comptes sur cette activité qui doit pouvoir rester ouverte à d'autres acteurs. Ainsi que vous le relevez, l'élargissement du champ de compétences du H3C à la matière extra-financière pourra également nécessiter un ajustement de la composition de son collège.
- 3. Sur le plan budgétaire, un éventuel ajustement des taux de cotisation des commissaires aux comptes au H3C devra être précédé d'une réflexion sur l'évolution de l'assiette de ces cotisations au vu des nouvelles missions qui pourraient être confiées au Haut conseil.** Ainsi, la supervision du H3C sur les commissaires aux comptes dans leur activité de vérification de l'information extra-financière pourrait justifier un élargissement de l'assiette des cotisations de ces professionnels. Plus largement, une évolution des taux de cotisation nécessiterait en toute hypothèse d'être documentée par le H3C au vu de ses nouvelles missions.

4. Je m'associe pleinement à la nécessité d'optimiser plus encore l'action du H3C, notamment par une évolution de ses moyens procéduraux et une rationalisation de sa gouvernance. Il est ainsi nécessaire de recentrer le rôle du collège sur son rôle d'instance de décision et d'orientation. Le nombre de sujets soumis au collège est aujourd'hui excessif, ce qui tient pour partie aux textes existants. Il pourrait être utile de réfléchir à insérer dans le code de commerce une disposition autorisant explicitement le collège à déléguer certaines décisions à la présidente, qui en rendrait compte au collège ex post. En outre, une procédure de composition administrative plus rapide que la procédure de sanction actuelle constituerait une réponse adaptée pour sanctionner certaines infractions des commissaires aux comptes telles que le non-respect des obligations de formation.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU HAUT CONSEIL DU COMMISSARIAT AUX COMPTES

Vous m'avez adressé le rapport établi à la suite de l'audit flash relatif aux perspectives financières du Haut conseil en m'invitant à y répondre au plus tard le 21 avril.

Les conclusions auxquelles le rapport abouti sont particulièrement éclairantes et utiles et j'y adhère pleinement.

Néanmoins, il me semble utile d'apporter les compléments suivants :

S'agissant de l'adaptation du contrôle des entités au risque :

La Cour souligne que la programmation annuelle des contrôles doit cibler les mandats les plus sensibles ou les plus significatifs. Je ne peux qu'abonder dans ce sens en soulignant qu'il serait illusoire d'envisager que, face à plus de 260 000 mandats de commissariat aux comptes de taille et de risque différents, il serait possible d'obtenir une couverture de contrôle suffisante sans engager des moyens démesurés, de sorte que seule une approche permettant d'identifier les commissaires aux comptes à risques soit au regard de leurs spécificités d'exercice professionnel, soit au regard de la nature des mandats détenus permettrait de couvrir l'objectif de sécurisation de la mission de commissariat aux comptes au service de l'intérêt général. Le calcul du rapport nombre de mandats contrôlés / nombre total de mandat n'apparaît pas comme le plus pertinent pour suivre l'efficacité des contrôles du Haut conseil.

C'est d'ailleurs dans cette optique de se concentrer principalement sur les zones de risques élevés, tout en respectant l'obligation légale de contrôler l'intégralité de la population selon un rythme sexennal, ou triennal pour les cabinets les plus importants, que le H3C, dans le cadre de la mise en œuvre de son plan stratégique, a initié une refonte de ses modalités de contrôles permettant, grâce à une plus grande agilité, de mieux adapter la profondeur et le calendrier de ses contrôles aux risques portés par les commissaires aux comptes, qu'ils exercent ou non auprès d'Entités d'Intérêt Public.

Toutefois, et comme le souligne votre rapport, cette approche ne peut être efficace sans disposer d'informations fiables, pertinentes mais surtout susceptibles d'être analysées par des outils, ce dont le H3C ne dispose pas aujourd'hui. Les projets informatiques induits par la rénovation des contrôles

prévoient que le H3C puisse, dans un avenir proche, consolider les informations nécessaires et les exploiter, ce qui inévitablement nécessitera de lourds investissements financiers sans que les ressources actuelles ou prévisionnelles du H3C soient suffisantes.

S'agissant de l'action internationale du H3C :

Le rapport de la Cour indique que les effectifs de la division internationale ont progressé de plus de 50 %, ce qui, d'une part, l'a conduit à avoir plus de salariés que la division des contrôles non EIP et, d'autre part, ne semble pas justifié parce que la participation du H3C aux groupes de travail du CEAOB et de l'IFIAR serait effectuée par les services opérationnels.

En préambule, il convient de rappeler que l'action internationale du Haut conseil est d'une importance capitale. En effet, elle permet, par l'échange d'informations dont bénéficie le H3C, d'asseoir ses contrôles et de les confronter à d'autres méthodologies tout en s'assurant de la cohérence de ses analyses avec celles de ses homologues. Les contrôles du H3C gagnent ainsi en crédibilité notamment face aux grands réseaux d'audit internationaux. En outre, elle permet de garantir que les positions françaises soient entendues dans un environnement de plus en plus influencé par le monde anglo-saxon.

Il convient également de préciser que le H3C préside le CEAOB. Cette présidence nécessite le soutien actif de la division internationale, en l'absence, pour le CEAOB, de moyens propres que la Commission Européenne, dont elle est pourtant un organe de conseil, lui refuse.

Enfin, s'agissant de l'implication de la division internationale dans les groupes de travail du CEAOB et de l'IFIAR, nous précisons que sur les 11 groupes de travail, seuls 5 intègrent des participants issus des contrôles et des enquêtes, les autres groupes étant gérés par la division internationale, comme le sont par elle les réunions du Board de l'IFIAR et de la plénière du CEAOB.

S'agissant des perspectives de développement d'une mission de régulation des organismes tiers indépendants (OTI) :

Il ressort d'un projet de directive européenne, dont la date d'entrée en vigueur n'est pas encore certaine, que le dispositif actuellement en place de vérification des informations extra financières devrait être profondément remanié afin que les organismes vérificateurs ("OTI") soient soumis à des exigences au moins équivalentes à celles des contrôleurs légaux des comptes, tout en augmentant le niveau d'exigence en termes d'information à communiquer. C'est dans ce contexte, et dans l'hypothèse où la régulation des OTI lui serait confiée, que le H3C a envisagé, dès l'année 2023, de mobiliser des premières ressources susceptibles de mettre en œuvre les contrôles nécessaires. A ce stade, le dispositif qui sera mis en place en France n'apparaît pas suffisamment clair ou précis pour que le Haut conseil puisse aller plus avant dans les hypothèses de recrutement ou d'organisation. Par ailleurs, aucun élément financier n'est à ce jour disponible pour évaluer les nouvelles ressources dont devrait disposer le Haut conseil ou quel serait le périmètre de la mission du H3C. Par prudence et par nécessité, seul le recrutement de deux contrôleurs, en avance de phase, a été envisagé à compter de 2023.

S'agissant du niveau moyen des rémunérations au sein du H3C :

Le rapport de la Cour mentionne le fait que le « cout moyen par ETPT [est] le plus important des autorités publiques et administratives indépendantes ». Il me semble que ce constat doit être nuancé. En effet, 35 % des ETPT sont affectés aux contrôles et aux enquêtes, 6,5 % aux normes et 8,8% à l'action internationale. Ainsi, les fonctions supports et les autres activités « généralistes », dont les salaires sont moins élevés, ne représentent-elles que 25 % des effectifs. Précisons que le code de commerce fait obligation au H3C de recruter, pour l'activité de contrôle, des personnes ayant une expérience d'au moins 3 ans de la certification des comptes³⁴.

Par ailleurs, s'agissant des activités de spécialités, majoritairement constituées de salariés issus de cabinets d'audit, la forte tension existant sur le marché de l'emploi sur ces catégories, couplée à l'impérieuse nécessité de disposer de compétences opposables à la profession, oblige à proposer des niveaux de rémunérations élevés en cohérence avec ceux pratiqués par les cabinets d'audit.

S'agissant de la relation entre le plafond d'emplois et les ressources du H3C :

Le rapport de la Cour précise que le plafond d'emplois du H3C est « surdimensionné au regard des ressources disponibles », en indiquant que « la nature d'un plafond d'emplois n'est pourtant pas de constituer un objectif à atteindre coûte que coûte ».

Il me semble utile d'attirer l'attention de la Cour sur le fait que ce plafond d'emplois a été déterminé au regard d'une estimation des besoins du H3C pour accomplir les missions que le législateur lui a confiées. Cette estimation est validée par la loi de finances dans l'expression de ce plafond d'emplois. Il est en cohérence avec le plafond de ressources fixé par cette même loi à 19,4 millions d'euros. Après avoir constaté que ses ressources ne lui permettent pas d'atteindre ce plafond, le H3C a réduit ses ambitions de recrutement.

Ces plafonds d'emploi et de ressources demeurent toutefois une référence, au regard des besoins de l'autorité pour remplir ses missions. L'exercice consistant tout d'abord à estimer ces besoins pour ensuite mettre en perspective les ressources nécessaires me semble logique, quitte à réduire nos ambitions au regard des ressources finalement disponibles. L'inverse conduirait inévitablement à une réduction de la capacité opérationnelle de l'autorité.

Force est de constater que le pouvoir exécutif n'a pas révisé les taux de cotisations permettant d'atteindre ce plafond de ressources et donc d'emplois.

S'agissant des perspectives de redressement financier :

Le rapport de la Cour identifie trois leviers d'amélioration :

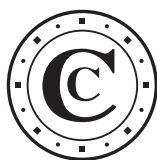
- L'amélioration des moyens procéduraux et d'enquêtes : même si je ne peux qu'abonder dans le sens de la Cour sur ce besoin d'amélioration, il me semble nécessaire d'en nuancer les conséquences. En effet, certaines évolutions de procédure envisagées permettront de sanctionner des manquements qui aujourd'hui ne le sont pas. Il n'y a donc pas, ici, de sources d'économies, mais plutôt une source d'efficacité à moindre coût. Le H3C a déjà identifié plusieurs axes d'évolutions (compositions

administratives, transaction, publication des rapports de contrôle,...) et devrait prochainement faire des propositions de modifications du code de commerce, en ce sens, au Garde des sceaux. Par ailleurs, une redéfinition du rôle du collège par rapport aux services ne doit effectivement pas être exclue.

- La rationalisation des charges existantes : les possibilités me semblent ici malheureusement limitées. En effet, compte tenu de la mise en œuvre d'une politique rigoureuse de dépenses, les possibilités de réduction sont fortement réduites, en dehors des trois postes de dépenses identifiées par la Cour.

- L'augmentation des cotisations : si des sources résiduelles mais au demeurant limitées d'économies existent, il me semble que l'augmentation des recettes du Haut conseil est inévitable. Comme le souligne le rapport de la Cour, une telle augmentation ne serait pas excessive au regard des coûts de fonctionnement de la CNCC et des CRCC supportés par la profession. Sur ce dernier point, la Cour intègre dans son analyse comparative les cotisations d'assurance professionnelle qui ne nous semblent pas relever de la même catégorie de charge que les cotisations H3C/ CNCC / CRCC.

Par ailleurs, la Cour indique que les prévisions de recettes du H3C relatives aux années à venir pourraient être complétées d'un scénario alternatif, moins pessimiste, en prenant en compte le dynamisme du contexte économique. Pourtant, si forte que soit la croissance économique, elle ne devrait pas produire d'effet direct équivalent sur les cotisations versées par les commissaires aux comptes au H3C dès lors que les honoraires de certification des comptes n'ont pas de lien direct avec le chiffre d'affaires des sociétés concernées, sauf dans la seule hypothèse d'un passage au-dessus des seuils de nomination. En toute hypothèse, le H3C ne dispose d'aucun élément permettant d'étayer une hypothèse de croissance de l'activité des commissaires aux comptes entrant dans l'assiette de cotisations. Les différentes informations disponibles qui émanent notamment des "big5" indiquent plutôt une augmentation des services autres que la certification des comptes, à ce jour exclus de l'assiette de cotisation H3C dès lors qu'ils ne sont pas facturés par l'entité dont ils certifient les comptes, étant précisé que l'augmentation de l'activité des « big5 » en France semble plus mesuré que la moyenne mondiale (7 %).



Le présent rapport
est disponible sur le site internet
de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr

AUDIT FLASH

Mai 2022
