

Cour des comptes



LES ORGANISMES DE GESTION AGRÉÉS, 40 ANS APRES

Communication à la commission des
finances, de l'économie générale et du
contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

Juillet 2014

Sommaire

AVERTISSEMENT	7
RÉSUMÉ	9
RECOMMANDATIONS	17
INTRODUCTION	19
CHAPITRE I UN SYSTÈME ANCIEN ET ORIGINAL DANS LE CONTEXTE EUROPÉEN	21
I - Origine et missions	21
II - Un système original dans le contexte européen	26
A - Le modèle européen continental	27
B - Le modèle anglo-saxon	28
C - Les enseignements pour la France	30
III - Les principales caractéristiques des organismes agréés et des entreprises concernées	30
A - Un tiers des entreprises a intérêt à adhérer à un OGA	30
B - Une diminution tendancielle de la part des entreprises ayant intérêt à adhérer à un OGA	34
C - La stabilité du nombre d'adhérents des organismes agréés	37
D - Les vérifications effectuées par les organismes agréés et la transformation lente du réseau	38
E - L'impôt sur le revenu des professionnels	39
CHAPITRE II UN SYSTÈME REPOSANT SUR PLUSIEURS INCITATIONS FISCALES	45
I - La non majoration de 25 % des revenus déclarés	46
II - La réduction d'impôt pour frais de tenue de comptabilité	48
III - La déductibilité intégrale du salaire du conjoint du bénéfice imposable	51
IV - La dispense de pénalités fiscales au profit de nouveaux adhérents 	52
V - La réduction du délai de reprise de l'administration fiscale	53
VI - Le cumul de l'abattement de 3 % sur les recettes avec la non majoration pour les médecins conventionnés	56
CHAPITRE III UNE AMÉLIORATION DE LA SINCÉRITÉ FISCALE NON DEMONTRÉE	59
I - Une connaissance encore imparfaite des revenus non salariaux	59
A - Une activité dissimulée estimée à 25 % du bénéfice pour les entreprises individuelles	60
B - Des taux de fraude plus élevés dans les entreprises à faible chiffre d'affaires	61

II - Une fraction significative de contribuables non adhérents	63
A - Une adhésion plus faible des artisans et commerçants par rapport aux exploitants agricoles et aux professions libérales	63
B - Les raisons de la non adhésion	66
III - Un respect des obligations déclaratives mais sans garantie sur la sincérité des déclarations fiscales	69
A - Les missions des organismes agréés en matière fiscale.....	69
B - Une stabilité du nombre d'anomalies détectées par les organismes agréés.....	76
C - À chiffre d'affaires donné, un résultat fiscal déclaré légèrement plus élevé chez les adhérents.....	77
D - Des adhérents moins contrôlés que les non adhérents	80
E - Une absence de garantie sur la sincérité fiscale des adhérents	83
IV - Un rôle utile pour la gestion de l'impôt mais sans lien avec le contrôle fiscal	87
A - Une utilité en matière de gestion de l'impôt.....	87
B - L'impact d'une reprise des missions des OGA par l'administration	89
C - Une absence de prise en compte des organismes agréés dans la programmation des contrôles fiscaux	91
D - Une absence de communication de l'administration sur les résultats des contrôles fiscaux.....	94
V - Une réorientation nécessaire : élargir les missions fiscales des organismes agréés	96
CHAPITRE IV UN SYSTÈME PEU EFFICIENT	101
I - Des missions annexes des OGA à l'utilité limitée	101
A - Le déclin de la mission de développement de la comptabilité.....	101
B - L'aide à la gestion.....	102
C - La formation	107
II - Un dispositif globalement coûteux pour les adhérents	108
III - Une ligne de partage floue entre professionnels de l'expertise comptable et OGA	113
A - Le visa fiscal accordé par les professionnels de l'expertise comptable	113
B - La tenue de comptabilité des professions libérales par les associations agréées	117
IV - Une trop forte dépendance des OGA par rapport aux experts comptables	118
A - Le principe d'indépendance des OGA vis-à-vis des professionnels de l'expertise comptable	118
B - En pratique, une trop forte dépendance	119
C - Des relations très étroites avec des associations de gestion et de comptabilité (AGC)	125
V - Un contrôle insuffisant des OGA par l'administration	127

A - Un durcissement relatif des conditions de renouvellement des agréments.....	128
B - Un renforcement des contrôles sur les OGA à poursuivre.....	129
C - Un niveau de contrôle plus faible pour les professionnels de l'expertise comptable avec le visa fiscal.....	135
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	141
ANNEXES	143

Avertissement

En application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale d'une demande d'enquête portant sur « *les organismes de gestion agréés* ». Le Premier président de la Cour des comptes lui a répondu, par lettre du 27 janvier 2014, qu'un rapport d'enquête serait remis à la commission des finances mi-juillet 2014.

Une enquête avait été inscrite au programme de la Première chambre de la Cour pour 2013 sur le rôle des organismes de gestion agréés dans la gestion et le contrôle des impôts, ainsi que sur la tutelle exercée par l'administration sur ces organismes.

Elle a été notifiée aux administrations concernées, la direction générale des finances publiques et la direction de la législation fiscale, par lettres en date du 27 mai 2013. Des questionnaires ont été envoyés à ces administrations par la suite. Le 26 février 2014, une réunion de travail avec le rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, M. Christian Eckert, a eu lieu afin de le tenir informé des démarches engagées et de recueillir ses attentes sur la suite des travaux.

Les rapporteurs ont également conduit des entretiens avec les représentants des principales administrations concernées (direction générale des finances publiques, direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services) et ceux des fédérations d'organismes agréés. Pour enrichir certaines appréciations contenues dans le rapport, les représentants du Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables et d'organisations professionnelles constituées d'artisans, commerçants, industriels et agriculteurs ont également été sollicités (voir annexe).

Les investigations de la Cour se sont appuyées sur l'analyse des réponses reçues aux questionnaires et sur les documents communiqués aux rapporteurs. Ceux-ci ont également effectué plusieurs contrôles sur place dans les directions régionales des finances publiques de Provence-Alpes-Côte d'Azur, des Pays de la Loire et du Nord. À l'occasion de ces déplacements, ils ont également rencontré des centres et associations de gestion agréés.

Après avoir été approuvé le 3 avril 2014, un relevé d'observations provisoires a été adressé, le 18 avril 2014, au directeur général des finances publiques, à la directrice de la législation fiscale, au directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services, à la présidente de la fédération des centres de gestion agréés (FCGA), au président de l'union nationale des associations agréées (UNASA), au président du conseil national du réseau CERFRANCE, au président du conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables, au président de l'union professionnelle artisanale (UPA), au président de l'union nationale des professions libérales (UNAPL), au président de la confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), au président de l'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat, au président de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture, au président de l'assemblée permanente des chambres de commerce et d'industrie et, le 21 mai 2014, au président de l'association nationale des directeurs de centres de gestion agréés (ANPRECEGA).

Des auditions des représentants du directeur général des finances publiques et de la directrice de la législation fiscale, du directeur général adjoint de la compétitivité, de l'industrie et des services, des présidents des principales fédérations représentatives des organismes agréés, des représentants des organisations professionnelles et des assemblées permanentes des chambres consulaires, et du président du conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables ont été effectuées en application de l'article L. 143-4 du code des juridictions financières.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête menée par la Cour, a été délibéré, le 19 juin 2014, par la première chambre présidée par M. Briet, président de chambre et composée de M. Charpy, Mme Saliou, M. Feller, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. de Mourgues, conseiller maître, Mme Cabossioras, auditrice, et M. Hesske, rapporteur, et, en tant que contre-rapporteur, M. Ecalte, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 8 juillet 2014 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Mme Froment-Meurice, MM. Durrelman, Levy, Lefas, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Résumé

Créés pour favoriser la transparence fiscale des indépendants en contrepartie de l'octroi de l'abattement au titre de l'impôt sur le revenu...

Les organismes agréés ont été créés en 1974 afin de pacifier les relations entre les travailleurs indépendants et l'administration fiscale. Les travailleurs indépendants se sont vus reconnaître le bénéfice de l'abattement de 10 %, porté à 20 % à la fin des années 1970, en matière d'impôt sur le revenu réservé jusqu'alors aux salariés en contrepartie d'un engagement de sincérité fiscale et de tenue d'une comptabilité, engagement formalisé par l'adhésion à un organisme agréé. Les organismes de gestion agréés poursuivent en pratique plusieurs objectifs : aider les entrepreneurs individuels à remplir leurs obligations fiscales, alléger la gestion de l'impôt pour l'administration et mieux assurer la sincérité des déclarations fiscales de cette catégorie nombreuse de contribuables.

Les entrepreneurs individuels bénéficient toujours d'une forte incitation fiscale à adhérer à un organisme agréé. La réforme de l'impôt sur le revenu de 2006 a supprimé l'abattement sur les revenus professionnels et l'a directement intégré au barème de l'impôt sur le revenu. Afin de maintenir une différence d'imposition entre les professionnels adhérents et non adhérents, une majoration de 25 % a été instaurée sur les revenus des professionnels non adhérents à un organisme agréé soumis à un régime réel d'imposition.

Des dispositifs similaires aux organismes agréés existent dans de nombreux pays mais le système français s'en distingue notamment en ce qu'il est le seul à prévoir une incitation fiscale à l'adhésion des entreprises.

... les organismes agréés concernent essentiellement les travailleurs indépendants imposés au réel à l'impôt sur le revenu...

Les organismes agréés s'adressent en priorité aux entrepreneurs individuels imposés sur le revenu au régime réel dans les catégories BIC,

BA, BNC. Ils ne concernent que marginalement, parce qu'elles ont peu d'intérêt à adhérer, les entreprises ayant le statut de société, les entreprises individuelles imposées au forfait (forfait agricole, régimes micro BIC et BNC et auto-entrepreneurs et les entreprises imposées au régime réel) déclarant un bénéfice négatif ou faiblement positif. Au total, les entreprises qui ont un intérêt à adhérer aux organismes agréés, représentent environ un tiers des entreprises françaises, soit 1,25 million d'artisans, commerçants, industriels, agriculteurs et professions libérales.

Bien que les entrepreneurs aient de plus en plus souvent recours à un statut social ou à un statut allégé en termes d'obligations fiscales (auto-entrepreneurs, régimes micro), le nombre d'adhérents des organismes de gestion agréés (1,1 million en 2012) demeure relativement stable.

Les enjeux fiscaux liés aux organismes agréés sont significatifs : les recettes fiscales provenant des entreprises individuelles imposées à l'impôt sur le revenu au régime réel représentaient 10 Md€ en 2012, correspondant à 79 Md€ de revenus déclarés.

... et reposent désormais sur de nombreux avantages fiscaux accessoires.

Les avantages fiscaux consentis en contrepartie de l'adhésion à un organisme agréé se sont accumulés, notamment sur une période récente, et font l'objet d'une juxtaposition peu cohérente et mal évaluée, dictée par des considérations circonstanciées ayant plus à voir avec le souci de préserver et de développer l'activité des organismes agréés que celui de renforcer l'efficacité et l'équité de la politique fiscale.

Ainsi, la réduction d'impôt pour frais de tenue de comptabilité, en contrepartie de l'adhésion à un organisme agréé, représente un coût budgétaire pour l'État de l'ordre de 40 M€ par an, alors même qu'elle a surtout des effets d'aubaine pour les contribuables et qu'elle complexifie inutilement le paysage fiscal.

De même, l'introduction en 2010 de la réduction du délai de reprise de l'administration fiscale de 3 à 2 ans pour les adhérents réduit l'efficacité du contrôle fiscal, en compliquant l'action de l'administration, sans avantage évident pour la collectivité.

L'amélioration de la sincérité fiscale des indépendants liée aux organismes agréés est difficile à établir...

Quarante ans après leur création, la contribution des organismes à l'amélioration de la connaissance des revenus non salariaux est difficile à établir.

Des écarts demeurent entre les indépendants et les salariés en matière de sincérité fiscale, même si la mesure de la sous-déclaration reste imprécise. Les travaux de l'INSEE montrent qu'elle représenterait environ 25 % des bénéficiaires des entreprises individuelles. Par ailleurs, les contrôles menés par l'administration fiscale font apparaître des risques de fraude spécifiques aux entreprises imposées au réel et ayant un chiffre d'affaires et un résultat fiscal faibles.

Il existe toujours une proportion significative d'entrepreneurs individuels qui n'adhèrent pas aux organismes agréés alors qu'ils remplissent les conditions pour bénéficier de la non majoration (30 % des professionnels au réel à l'impôt sur le revenu). Ceux-ci ne font donc pas l'objet de vérifications annuelles de leurs déclarations fiscales et présentent des risques de fraude plus élevés.

Le comportement fiscal des adhérents, apprécié à partir des résultats des contrôles fiscaux, apparaît dans une certaine mesure plus sincère (résultat fiscal déclaré plus élevé, montants des redressements et pénalités plus faibles), mais la proportion de redressements à l'issue d'un contrôle fiscal est identique chez les adhérents et non-adhérents et des anomalies significatives sont décelées dans les déclarations de certaines entreprises individuelles alors même qu'elles sont adhérentes d'organismes agréés. Il n'est pas possible en outre d'établir si cette meilleure sincérité fiscale résulte des travaux des organismes agréés ou d'un biais de sélection, les contribuables les plus sincères ayant une propension plus élevée à adhérer.

... dans un contexte où l'articulation avec l'action de l'administration fiscale est insuffisante ...

Il n'existe aucune coordination en matière de programmation des contrôles fiscaux. L'administration ne tient jusqu'à présent pas compte des contrôles préalables effectués par les organismes agréés pour programmer ses propres contrôles. Par ailleurs, malgré ce que prévoit le livre des procédures fiscales elle ne communique pas systématiquement aux organismes agréés les résultats de ses propres contrôles fiscaux sur leurs adhérents.

... même si les organismes agréés exercent une fonction utile d'intermédiation fiscale.

En matière de gestion de l'impôt, les travaux des organismes agréés permettent un allègement du coût pour l'administration fiscale en accompagnant les entrepreneurs individuels dans leurs obligations déclaratives. Les organismes agréés interviennent à la fois en amont (assistance à la télé-déclaration, aide à l'établissement des déclarations, respect des délais de dépôt, relances) et en aval des déclarations fiscales (observations qui peuvent conduire les adhérents à déposer des déclarations rectificatives).

Au final, la contribution la plus importante des organismes agréés réside dans leur rôle d'interface entre l'administration fiscale et les entrepreneurs individuels. Cette fonction a permis, dès l'origine, de pacifier les relations entre l'administration et les petits entrepreneurs. Aujourd'hui, ce rôle d'interface tend vraisemblablement à améliorer le consentement à l'impôt des contribuables.

En parallèle de leurs missions fiscales, les organismes agréés ont développé des missions annexes à la valeur ajoutée incertaine...

Ils ont tout d'abord développé des missions annexes (aide à la gestion, formation, information), qui ont été renforcées par la législation en 2005 avec la création d'une mission de prévention des difficultés économiques. Pour autant, l'utilité de ces missions annexes n'est pas établie et elles font fréquemment double emploi avec des prestations qu'offrent les professionnels de l'expertise comptable et les chambres consulaires. Les adhérents attachent d'ailleurs beaucoup plus d'importance aux missions fiscales des organismes de gestion agréés qu'à leurs missions annexes.

... et leur indépendance vis-à-vis des professionnels de l'expertise comptable s'avère insuffisante.

La ligne de partage est floue entre les professionnels de l'expertise comptable qui établissent les comptes et les organismes agréés qui vérifient les déclarations fiscales. La présence des experts comptables dans le fonctionnement des organismes agréés est souvent forte : certains experts comptables et certains organismes agréés peuvent à la fois établir les comptes et vérifier les déclarations fiscales.

L'indépendance des organismes agréés vis-à-vis des professionnels de l'expertise comptable apparaît ainsi largement artificielle. Ceci fait peser des risques sur la qualité des travaux des organismes agréés, notamment dans les cas où des experts-comptables membres de conseils d'administration menacent de retirer leurs clients de l'organisme agréé si

des comptes-rendus de mission envoyés à l'administration concernant leurs clients ne sont pas positifs.

De plus, l'activité des organismes agréés engendre des coûts de gestion qui pourraient être réduits, liés à une structure éparpillée...

Le réseau des organismes agréés apparaît actuellement dense et très hétérogène. Il est constitué de 432 organismes agréés à compétence géographique ou professionnelle, regroupant un nombre très variable d'adhérents, allant de quelques centaines à plusieurs milliers, ce qui ne permet pas la réalisation d'économies d'échelle suffisantes. Les seuils d'effectif minimal des organismes agréés (100 adhérents pour les centres agréés et 50 pour les associations) apparaissent aujourd'hui relativement obsolètes dans la mesure où les centres agréés possèdent en moyenne 2 800 adhérents et les associations agréées 1 800.

... une accumulation de trésorerie et des niveaux de cotisation disparates.

En outre, le fonctionnement des organismes agréés depuis 40 ans s'est accompagné de la constitution de réserves de trésorerie importantes, représentant près de 300 M€ en 2012, soit 120 % de leur chiffre d'affaires annuel moyen, dont la justification n'est pas clairement établie. Même si ces réserves peuvent partiellement s'expliquer par un appel largement anticipé des cotisations (un an et demi avant la réalisation des travaux), elles suggèrent que les cotisations des entreprises adhérentes, qui ont augmenté depuis 2009, sont trop élevées. Cela s'accompagne d'une forte variabilité des cotisations, entre 52 € et 942 €, autour d'une moyenne comprise autour de 200 €.

Le contrôle de l'administration sur les organismes agréés trouverait matière à être renforcé.

En dernier lieu, le contrôle opéré par l'administration sur les organismes agréés, bien qu'il ait été amélioré récemment, trouverait matière à être renforcé. Si quelques non renouvellements d'agrément ont été prononcés ces dernières années, la sanction du retrait d'agrément est insuffisamment utilisée pour garantir la bonne application des recommandations issues des audits. Ceux-ci ont été remodelés en profondeur depuis 2008, mais apparaissent relativement formels et gagneraient à être davantage harmonisés au niveau déconcentré.

Au final, un bilan mitigé...

Quarante ans après leur création, le bilan des organismes agréés apparaît mitigé. Au fur et à mesure des années, le coût du dispositif s'est alourdi, sans pour autant que l'avantage principal attendu en termes de garantie de la régularité des déclarations fiscales des entreprises individuelles soit démontré. L'automatisation généralisée des vérifications effectuées par les organismes agréés depuis une dizaine d'années du fait de la dématérialisation des déclarations fiscales a considérablement facilité leur travail mais n'a pas modifié substantiellement leur contribution à l'amélioration de la sincérité fiscale des adhérents.

Néanmoins, la suppression du dispositif n'apparaît ni souhaitable ni envisageable : il est en effet nécessaire de maintenir une différenciation dans l'imposition des entreprises selon qu'elles acceptent ou non de se plier à une procédure de nature à assurer une plus grande transparence de leurs revenus. Cela passe par le maintien de l'incitation à adhérer que constitue la non majoration des revenus professionnels.

De plus, il apparaît utile de conserver une forme spécifique d'intermédiation entre les travailleurs non-salariés et l'administration fiscale, compte tenu tout à la fois du nombre élevé d'entreprises concernées et de la nécessité de préserver des relations apaisées. Une telle intermédiation existe d'ailleurs dans la plupart des pays développés. Les organismes agréés apparaissent notamment utiles en matière de gestion de l'impôt, en contribuant au respect des délais de dépôt des déclarations et à leur dématérialisation.

... qui appelle une réorientation profonde du dispositif vers davantage de valeur ajoutée pour la collectivité.

Néanmoins, une réorientation du dispositif s'impose afin de rééquilibrer au bénéfice de la collectivité le bilan coûts-avantages de l'intervention des organismes agréés. Il convient ainsi de renforcer les missions fiscales des organismes agréés, en veillant à ce que ce renforcement n'incite pas les entreprises individuelles adhérentes à opter pour le statut de société et échapper ainsi au contrôle des organismes agréés.

Dès lors, différentes mesures devraient être engagées :

- recentrer l'activité des organismes agréés sur leurs missions fiscales. L'objectif est d'améliorer leur contribution à la sincérité fiscale des

déclarations de leurs adhérents. Ainsi, les vérifications des organismes agréés pourraient être étendues à de nouveaux impôts ainsi qu'aux pièces justificatives des dépenses. En parallèle, les missions annexes des organismes agréés (dossier d'analyse économique et financière, formation), dont l'utilité apparaît limitée, seraient rendues facultatives. Ces propositions devraient également être appliquées aux professionnels de l'expertise comptable délivrant le visa fiscal.;

- supprimer les avantages fiscaux accessoires. Dans la mesure où de nombreux avantages concourent au même objectif – l'adhésion aux organismes agréés – il convient de simplifier le système autour de la principale mesure incitative qu'est la non majoration de 25 % des revenus professionnels ;
- rationaliser le fonctionnement du système. Afin d'améliorer l'efficacité du système, tant pour la collectivité que pour les entreprises adhérentes, il convient d'harmoniser les conditions d'exercice des vérifications fiscales entre organismes agréés et professionnels de l'expertise comptable disposant du visa fiscal, de renforcer l'indépendance des organismes agréés, et de réduire leur coût de gestion. Au final, la réduction des missions annexes des organismes agréés, la résorption des montants de trésorerie élevés là où cela est justifié et l'informatisation des processus devraient être de nature à dégager des marges de manœuvre suffisantes pour leur permettre de se recentrer sur leurs missions fiscales à plus forte valeur ajoutée.

Recommandations

Rationaliser le réseau des organismes agréés

1. relever progressivement le nombre minimal d'adhérents exigé pour l'agrément ou le renouvellement d'agrément d'un organisme (Décret) ;

Supprimer les avantages fiscaux accessoires

2. supprimer la réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion à un organisme agréé (Loi) ;
3. aligner la situation des adhérents et des non adhérents en matière de déductibilité du salaire du conjoint de l'exploitant (Loi) ;
4. supprimer la réduction du délai de reprise de 3 à 2 ans pour les adhérents d'organismes agréés (Loi) ;
5. supprimer la possibilité de cumul, la première année de l'adhésion à une association agréée, entre l'abattement de 3 % sur les recettes des médecins du secteur 1 et la non majoration (Instruction DGFIP) ;

Élargir les missions fiscales des organismes agréés tout en recentrant ceux-ci sur ces missions

6. étendre à de nouveaux impôts les missions de vérification des organismes agréés (Loi et décret) ;
7. élargir à l'examen des pièces justificatives des dépenses les missions des organismes agréés (Loi et décret) ;
8. améliorer la contribution des organismes agréés à la gestion de l'impôt, en matière de télétransmission et de comptabilité dématérialisée (Loi et décret) ;
9. supprimer la possibilité pour un adhérent ayant fait l'objet de pénalités exclusives de bonne foi de bénéficier des avantages fiscaux (notamment la non majoration) au titre de l'exercice redressé (Loi) ;

10. veiller à la mise en œuvre effective de l'obligation pour l'administration d'indiquer aux organismes agréés les adhérents ne respectant pas leurs obligations fiscales, et analyser les suites qui y sont données par les organismes concernés (DGFIP) ;

Clarifier les conditions dans lesquelles interviennent les organismes agréés et les experts comptables

11. rendre facultatives les missions annexes des organismes agréés et des professionnels de l'expertise comptable délivrant le visa fiscal (dossier d'analyse économique et financière, formation) (Loi et décret) ;
12. rendre obligatoire, pour les professionnels de l'expertise comptable pouvant accorder le visa fiscal, la transmission d'un compte rendu de mission ainsi qu'un contrôle direct par la DGFIP, dans les mêmes conditions que pour les organismes agréés (Loi et décret) ;
13. introduire dans les statuts des organismes agréés une durée minimale d'adhésion de trois ans et une proportion maximum de clients d'un même professionnel de l'expertise comptable ou d'un même organisme parmi les adhérents d'un organisme agréé (Décret) ;
14. publier et rendre aisément accessible sur *impots.gouv.fr* la liste nationale des organismes agréés et le montant de leur cotisation et veiller, à l'occasion des audits, à éviter l'accumulation de réserves de trésorerie injustifiées (DGFIP) ;
15. instaurer un suivi systématique des recommandations formulées dans les audits de qualité, à la fois au niveau local et au niveau central (DGFIP).

Introduction

Créés par la loi de finances rectificative pour 1974 et mis en place à l'initiative d'organismes consulaires, d'organisations professionnelles ou d'experts-comptables, les organismes de gestion agréés (OGA) sont des structures associatives de la loi de 1901 exerçant une mission d'assistance en matière de gestion et de prévention dans le domaine fiscal auprès des très petites entreprises (TPE). Ils bénéficient d'un agrément par l'administration fiscale.

Les organismes agréés regroupent les centres de gestion agréés, qui s'adressent à des indépendants exerçant une activité commerciale, industrielle ou agricole, et les associations de gestion agréées, créées par la loi de finances pour 1977 et destinées aux membres de professions libérales et assimilées. Même si les missions exercées ne sont pas exactement les mêmes, il n'existe pas de différence majeure entre les centres et les associations de gestion agréés quant à leur organisation et leur fonctionnement.

Dans son enquête, la Cour s'est attachée à analyser en priorité l'impact de l'activité des organismes agréés sur la gestion et le contrôle des impôts ainsi que la tutelle exercée par l'administration sur ces organismes. Leurs autres missions – aide à la gestion, prévention des difficultés des entreprises, formation et information, production statistique – ont néanmoins également été examinées.

Après avoir présenté le système mis en place à partir de 1974 en France (partie I) ainsi que les nombreux avantages fiscaux et réglementaires sur lesquels il repose (chapitre II), le présent rapport analyse l'impact des organismes agréés en matière de régularité des déclarations fiscales des entrepreneurs individuels (partie III) et les faiblesses de fonctionnement du dispositif existant (partie IV).

Chapitre I

Un système ancien et original dans le contexte européen

Le dispositif mis en place à partir de 1974 en France avec la création des organismes agréés se distingue de systèmes similaires adoptés par les pays européens continentaux du fait d'une incitation fiscale à l'adhésion. Il ne concerne qu'une partie des entreprises : les artisans, commerçants, industriels, professions libérales, exploitants agricoles exerçant sous le statut d'entrepreneur individuel et soumis à l'impôt sur le revenu des professionnels au régime réel.

I - Origine et missions

Les centres de gestion agréés ont été créés par l'article 1^{er} de la loi de finances rectificative n° 74-1114 du 27 décembre 1974 pour exercer auprès de leurs entreprises adhérentes une mission d'assistance en matière de gestion et d'assistance dans le domaine fiscal¹.

Leur création s'est effectuée dans le contexte tendu des actions conduites par le CID-UNATI dirigé par M. Gérard Nicoud dans les années 1970. Elle visait à répondre aux revendications des professionnels du commerce, de l'artisanat, de l'agriculture et des professions libérales

¹ Les missions des organismes agréés sont définies par les articles 1649 quater C et suivants du code général des impôts et les articles 371 BA à 371 Z de son annexe II.

qui voulaient bénéficier d'un abattement fiscal identique à celui des salariés.

Ainsi, la création des organismes agréés répondait à plusieurs objectifs :

- étendre le bénéfice de l'abattement de 10 % (porté plus tard à 20 %) sur le revenu imposable, jusque là réservé aux salariés, aux bénéficiaires imposés au régime réel des industriels, artisans, commerçants et agriculteurs adhérents de centres agréés, ce qu'a consacré l'article 1^{er} de la loi de finances rectificative pour 1974 ;
- en contrepartie de cet avantage, obliger les indépendants à adhérer à un organisme agréé par l'administration fiscale, favorisant l'usage de la comptabilité (l'adhésion impliquait une obligation de recourir à un expert-comptable), pour permettre à l'administration fiscale de mieux connaître les revenus professionnels des artisans, commerçants, industriels et agriculteurs, en les incitant à passer d'un régime forfaitaire à un régime réel d'imposition.

La loi de finances créant les centres agréés ne mentionne explicitement que leur mission d'assistance en matière de gestion, via le développement de l'usage de la comptabilité, et leur mission d'assistance à l'établissement de la déclaration fiscale².

La création des centres de gestion agréés s'inscrivait en effet dans la perspective d'aide à l'amélioration de la gestion des entreprises tracée par la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat de 1973, dans un contexte où les règles fiscales, comptables et sociales devenaient plus complexes.

² Les missions des centres de gestion agréés dans la loi de finances rectificative de 1974 sont énoncées comme il suit : « I. Des centres de gestion dont l'objet est d'apporter une assistance en matière de gestion aux industriels, commerçants, artisans et agriculteurs peuvent être agréés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. (...) VII. Les centres sont notamment habilités à élaborer, pour le compte de leurs adhérents placés sous un régime réel d'imposition, les déclarations destinées à l'administration fiscale ; un agent de l'administration fiscale apporte son assistance technique au centre de gestion agréé (...) ».

La mission de contrôle des déclarations fiscales des adhérents par les centres agréés n'est définie dans la loi que de manière indirecte. En effet, la loi instaurant les centres agréés prévoit que « *la comptabilité des adhérents des centres de gestion doit être tenue, centralisée ou surveillée par un expert comptable, un comptable agréé ou une société membre de l'ordre qui vise les documents fiscaux après s'être assuré de leur régularité formelle et de leur concordance avec la comptabilité* »³.

Le décret n° 75-911 du 6 octobre 1975 relatif aux centres de gestion agréés a précisé leur fonctionnement. La forme juridique de l'association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 a été choisie en raison de sa souplesse et parce qu'elle impliquait une démarche d'adhésion et d'acceptation des statuts.

Le décret de 1975 institue l'obligation pour les centres agréés de fournir à chaque adhérent un dossier de gestion commentant la situation financière et économique de l'entreprise, notamment à partir d'une analyse comparative des bilans et comptes d'exploitation. Les centres peuvent également élaborer les déclarations d'impôts destinées à l'administration fiscale à la demande des adhérents.

Les premiers centres ont vu le jour en 1976. Ils s'adressaient aux artisans, commerçants, industriels et agriculteurs.

Le dispositif des centres de gestion agréés a été étendu aux professions libérales et assimilées par l'article 64 de la loi de finances n° 76-1232 pour 1977 qui a instauré les associations de gestion agréées. Ces associations ont également pour objet de « *développer l'usage de la comptabilité et de faciliter l'accomplissement de leurs obligations administratives et fiscales par les membres des professions libérales et les titulaires des charges et offices* ». Comme pour les centres agréés, il est prévu que les associations agréées peuvent élaborer les déclarations destinées à l'administration fiscale pour le compte de leurs adhérents placés sous un régime réel d'imposition. Les adhérents d'associations agréées bénéficie également de l'abattement de 10 %, puis 20 %, sur leur bénéfice imposable.

³ Article 1 de la loi de finances rectificative pour 1974.

Le législateur a limité l'adhésion des professionnels libéraux à ceux qui relèvent d'organisations ayant pris l'engagement d'améliorer la connaissance des revenus de leurs adhérents. Toutes les fédérations de professionnels s'y sont par la suite engagées.

Les missions fiscales des organismes agréés ont été enrichies et précisées dans la partie réglementaire du code général des impôts puis dans le cadre d'instructions administratives. Le code général des impôts, dans sa rédaction de 1977⁴, prévoyait les obligations des adhérents en matière fiscale : engagement de sincérité, obligation de faire tenir, centraliser ou surveiller sa comptabilité par un membre de l'ordre des experts-comptables (pour les centres agréés), et d'adresser un double de leur déclaration de résultats et de ses annexes à l'organisme agréé. Les mêmes articles disposaient que les manquements graves ou répétés à ces obligations entraînaient l'engagement par l'organisme agréé d'une procédure d'exclusion de l'adhérent.

Les instructions administratives du 25 février 1980 (pour les associations agréés) et du 6 mars 1980 (pour les centres de gestion agréés) ont formalisé l'examen de cohérence et de vraisemblance (ECV) qui doit être effectué par les organismes agréés sur l'ensemble des déclarations fiscales des adhérents. Deux éléments de ce contrôle étaient distingués : un examen en la forme des déclarations de résultats, et un examen de cohérence et de vraisemblance. La mission de vérification fiscale a ensuite été une première fois affirmée par voie législative, pour les associations agréées⁵.

L'article 76 de la loi de finances pour 2006 a supprimé l'abattement sur les revenus professionnels, des salariés et non-salariés,

⁴ Articles 371 E (pour les centres agréés) et 371 Q (pour les associations agréés) de l'annexe II du code général des impôts, dans leur rédaction issue des décrets n° 75-911 du 6 octobre 1975 (pour les CGA) et n° 77-1519 du 31 décembre 1977 (pour les associations agréées).

⁵ L'article 1649 quater H du code général prévoyait ainsi, dans sa rédaction issue de la loi de finances pour 1990, que les associations agréées « s'assurent de la régularité des déclarations fiscales que leur soumettent leurs adhérents. A cet effet, elles leur demandent tous renseignements utiles de nature à établir la concordance entre les résultats fiscaux et la comptabilité établie conformément aux plans comptables (...) ».

qui avait été porté de 10 à 20 % à la fin des années 1970, et l'a directement intégré au barème de l'impôt sur le revenu. Afin de maintenir une différence d'imposition entre les professionnels adhérents et non adhérents aux organismes agréés, une majoration de 25 % a été instaurée sur les revenus des non salariés soumis à un régime réel d'imposition non adhérents à un organisme agréé.

Enfin, l'examen de concordance, de cohérence et de vraisemblance (ECCV) des déclarations fiscales a été institué pour l'ensemble des organismes agréés par la loi de finances pour 2009⁶ qui prévoit cet examen des organismes agréés sur les déclarations de résultats et les déclarations de taxes sur le chiffre d'affaires des adhérents, y compris la taxe sur la valeur ajoutée.

Le contenu de leurs missions a également évolué au cours des années en matière comptable. Lors de leur création, les centres de gestion des agriculteurs ont obtenu la faculté de tenir eux-mêmes la comptabilité de leurs adhérents, sous certaines conditions. Cette possibilité a ensuite été accordée aux centres des artisans et commerçants par la loi de finances pour 1977, avant d'être finalement supprimée pour tous les centres de gestion agréés en 2009 afin de rétablir le monopole des experts-comptables en matière de tenue de comptabilité. Elle reste toutefois « tolérée » par l'administration pour les associations de gestion agréées.

⁶Article 1649 quater E : « Les centres demandent à leurs adhérents tous renseignements utiles afin de procéder chaque année, sous leur propre responsabilité, à un examen en la forme des déclarations de résultats et de leurs annexes, des déclarations de taxes sur le chiffre d'affaires, puis à l'examen de leur cohérence, de leur vraisemblance et de leur concordance. Les centres ont l'obligation de procéder aux contrôles de concordance, de cohérence et de vraisemblance des déclarations de résultats et de taxes sur le chiffre d'affaires de leurs adhérents dans les six mois à partir de la date de réception des déclarations des résultats par le centre. ».

Article 1649 quater H : « Les associations mentionnées à l'article 1649 quater F s'assurent de la régularité des déclarations de résultats et des déclarations de taxes sur le chiffre d'affaires que leur soumettent leurs adhérents. (...) Les associations ont l'obligation de procéder aux contrôles de concordance, cohérence et vraisemblance des déclarations de résultats et de taxes sur le chiffre d'affaires de leurs adhérents dans les six mois à partir de la date de réception des déclarations des résultats par l'association. ».

Si les centres de gestion agréés n'ont plus la possibilité de tenir la comptabilité de leurs adhérents, les professionnels de l'expertise comptable ont en revanche obtenu, par la loi de finances pour 2009, le droit d'apposer un « visa fiscal » sur les déclarations de résultats de leurs clients et ainsi de les faire bénéficier de la non majoration de 25 % de leurs bénéfices.

Les organismes agréés sont ainsi passés progressivement d'une mission d'aide à la gestion à une mission de contrôle des déclarations fiscales qui a elle-même été dissociée de l'établissement des comptes par les experts comptables même si cette dissociation est incomplète puisque, d'une part, les associations agréées peuvent établir les comptes et, d'autre part, les experts comptables peuvent viser les déclarations fiscales.

Les organismes de gestion agréés, centres et associations, ont connu un fort développement depuis leur création, notamment auprès des TPE. Actuellement, il existe 432 organismes agréés employant 2 500 salariés et regroupant 1,1 million d'entreprises adhérentes, soit 25 % des quatre millions d'entreprises recensées en France (IR/IS, réel/forfait) et environ 69 % des entreprises imposées au régime réel de l'impôt sur le revenu.

II - Un système original dans le contexte européen

Les petites entreprises représentent un enjeu fiscal important, que mettent en avant les administrations fiscales de plusieurs pays que la Cour a sollicitées (Cf. annexe n° 4 sur les comparaisons internationales). Le Royaume-Uni compte par exemple près de 4,6 millions de PME. En Italie, on peut évaluer à environ 70 % (sur un total de 4,4 millions d'entreprises) la part des entreprises organisées sous forme individuelle. Cette proportion atteint 83 % si l'on y rajoute les sociétés de personnes dont les résultats sont également imposés à l'impôt sur le revenu des personnes physiques associées. À titre de comparaison, la France compte environ 2,5 millions de petites entreprises imposées à l'impôt sur le revenu, au réel ou au forfait.

Si chaque pays met en œuvre des solutions spécifiques pour accompagner les petites entreprises dans leurs déclarations fiscales, deux grands groupes peuvent être distingués.

A - Le modèle européen continental

Les pays européens continentaux (Italie, Allemagne) présentent un système d'intermédiaires fiscaux agréés et règlementés qui se rapproche du modèle français des organismes de gestion agréés.

La mission de ces intermédiaires fiscaux, dont le statut est défini par la loi, et dont l'agrément est délivré sous conditions par l'État, est d'aider les petites entreprises à établir leur comptabilité ainsi que leur déclaration de revenus. Ils opèrent notamment des contrôles formels, mais ils peuvent également (c'est le cas des centres d'assistance fiscale aux entreprises en Italie) mener des contrôles de cohérence.

Ces intermédiaires fiscaux sont encadrés et règlementés. En Allemagne par exemple, les conseillers fiscaux sont une profession règlementée avec des exigences en termes de niveau de diplôme, un encadrement des rémunérations, et un ordre professionnel propre (les chambres des conseillers fiscaux du Land). Ils peuvent se charger de toutes les opérations liées à l'élaboration des déclarations fiscales (tenue de comptabilité, établissement des bilans et comptes de résultats, conseil dans le choix des logiciels de facturation). Ils établissent également les déclarations des salaires que l'employeur doit transmettre à l'administration fiscale et procèdent au calcul de la retenue à la source de l'impôt. La loi allemande prévoit également la possibilité d'inculper un intermédiaire pour complicité de fraude fiscale et de le condamner au paiement solidaire de l'impôt redressé et des intérêts de retard, dispositions qui n'existent pas en France.

De surcroît, la représentation d'un contribuable par un conseiller fiscal est prise en compte favorablement par l'administration fiscale dans sa stratégie de contrôle fiscal.

En Italie, des centres d'assistance fiscale (CAF) ont été instaurés dès le début des années 1990, au départ exclusivement pour les personnes physiques, puis progressivement pour les entreprises. Leurs missions sont d'aider les usagers dans l'accomplissement de leurs obligations fiscales, parfois complexes, et d'externaliser les tâches lourdes de contrôle formel de l'administration fiscale. Ils effectuent en effet des contrôles formels des déclarations, mènent des contrôles de cohérence et de vraisemblance et délivrent des certificats à l'administration fiscale, de manière obligatoire dès lors que le contribuable sollicite un remboursement d'impôt (crédit de TVA notamment) ou bien sur demande du contribuable. Enfin, ces centres sont contrôlés par l'administration fiscale

(Agenzia delle Entrate), afin de vérifier que les règles fixées pour l'exercice de l'activité d'assistance fiscale sont respectées. En cas d'irrégularités, l'administration peut suspendre l'agrément. Les sanctions contre les centres d'assistance fiscale aux entreprises qui manqueraient à leurs obligations ont été durcies en 2014.

B - Le modèle anglo-saxon

Dans les pays anglo-saxons (Canada, États-Unis, Royaume-Uni), les entreprises comme les particuliers se font généralement assister dans l'établissement de leur déclaration de revenus par des « préparateurs » de déclarations.

Les « préparateurs » de déclaration n'ont pas à obtenir d'agrément de l'État pour exercer. Ils peuvent aussi bien être des experts-comptables, des avocats fiscalistes ou des particuliers offrant un service. Aux États-Unis, ils ont seulement l'obligation de s'enregistrer auprès d'organismes professionnels, ce qui n'est pas encore le cas au Canada, ni au Royaume-Uni où 30 % des intermédiaires fiscaux ne sont pas enregistrés, et ne sont soumis à aucune règle. Le contrôle qui pèse sur les intermédiaires fiscaux de ces pays est donc moindre.

La sous-déclaration de revenus des PME à l'étranger

L'agence de revenu du Canada a mis en évidence d'importants taux d'erreurs dans les déclarations de revenus produites par les PME. Les recherches de l'agence montrent des redressements d'impôt fédéral de 1 000 \$ ou plus pour 34,5 % des déclarants travailleurs indépendants en 2009-2010 et pour 27,5 % des sociétés déclarantes en 2007-2008 dans le secteur des PME. Bien que ces redressements soient peu importants (en moyenne environ 2 200 \$ et 6 000 \$ respectivement pour les travailleurs indépendants et les sociétés), la fréquence élevée de ces redressements est une préoccupation compte tenu de la taille de la population des PME.

Au Royaume-Uni, le National Audit Office estimait dans un rapport de 2010⁷ que la sous-déclaration de revenus provenant de contribuables accompagnés dans leurs démarches comptables et fiscales par un intermédiaire était significative (respectivement 2,6 Md de livres et 900 M de livres de pertes de recettes en matière d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés) et que ces pertes se concentraient sur les PME.

Des réformes récentes des conditions d'exercice des intermédiaires fiscaux dans plusieurs pays témoignent d'une volonté d'améliorer le recouvrement des recettes fiscales en provenance des petites entreprises, tout en minimisant les coûts de gestion pour les administrations fiscales.

Au Canada par exemple, la ministre du Revenu national a proposé en janvier 2014 un plan destiné à mieux encadrer les préparateurs de déclaration fiscale. Il s'agit d'un programme d'inscription des préparateurs de déclaration de revenus en janvier 2014 visant à les identifier à l'aide d'un numéro, lier chaque déclaration de revenus au préparateur de déclaration, établir dans quelle mesure un préparateur est associé à des déclarations de revenus conformes ou irrégulières afin d'élaborer une approche stratégique en matière de contrôle. Les sanctions seraient renforcées en cas d'irrégularités⁸.

Aux États-Unis, un nouveau bureau, le *Return Preparers Office* (RPO), a été créé en 2011 au sein de l'administration fiscale (*Internal Revenue Service*). Ce bureau a reçu le mandat de réglementer les préparateurs de déclarations de revenus rémunérés en exigeant de ces derniers qu'ils s'inscrivent, en évaluant leurs compétences fiscales, et en identifiant les préparateurs de déclarations non conformes afin de prescrire des mesures à leur égard.

⁷ National Audit Office (« NAO ») octobre 2010, « *Engaging with the tax agents* »

⁸ Dénonciation du préparateur de déclarations auprès d'un organisme comptable ou juridique réglementé par une province, imposition d'une pénalité, instauration d'une période de surveillance, pénalité administrative voire une révocation.

C - Les enseignements pour la France

La différence la plus notable entre les intermédiaires fiscaux de l'ensemble de ces pays et les organismes de gestion agréés français réside dans l'absence d'incitation fiscale. En Allemagne, le recours à un professionnel de l'expertise comptable ou à un conseiller fiscal permet seulement de repousser les échéances de dépôt de la déclaration fiscale.

Le modèle français d'organismes agréés apparaît plus proche du modèle continental. Il va au-delà sur certains points (contrôle de cohérence et de vraisemblance systématique, incitation fiscale pour les adhérents) mais pourrait s'en inspirer sur d'autres points (meilleure utilisation des résultats des contrôles fiscaux des adhérents pour établir la fiabilité de chaque organisme agréé, responsabilité plus importante des organismes agréés comme dans le modèle allemand). En dépit du caractère moins structuré des intermédiaires dans les pays voisins, leurs contrôles sont mieux articulés avec ceux de l'administration, qui les surveille plus étroitement.

III - Les principales caractéristiques des organismes agréés et des entreprises concernées

A - Un tiers des entreprises a intérêt à adhérer à un OGA

Deux types de populations peuvent être distingués parmi les entreprises :

1. Les entreprises ayant intérêt à adhérer à un organisme de gestion agréé : les entreprises individuelles soumises à l'impôt sur le revenu des professionnels dans les catégories BIC, BA, BNC qui remplissent les conditions pour bénéficier de l'avantage principal lié à l'adhésion,

c'est-à-dire la non majoration des revenus professionnels. Ces entreprises remplissent deux conditions :

- être imposées au réel de droit⁹ ou sur option (entreprises sous les seuils de passage au réel mais optant pour le régime réel car elles ont beaucoup de charges à déduire) ;
 - avoir un revenu imposable par part supérieur au seuil d'imposition (environ 12 000 € pour un célibataire compte-tenu de la décote). S'il est difficile d'identifier statistiquement ces entreprises, leur nombre peut être approché en retenant les entreprises au réel et déclarant des bénéfiques (résultat fiscal positif). Dans la mesure où certaines entreprises individuelles déclarent des bénéfiques sans pour autant être imposables, cela revient toutefois à majorer le nombre d'entreprises ayant intérêt à adhérer.
2. Les entreprises qui n'ont pas d'intérêt à adhérer à un organisme agréé car elles ne remplissent pas les conditions pour bénéficier de la non majoration, c'est-à-dire :
- les entreprises individuelles soumises à l'impôt sur le revenu mais non imposées au réel : il s'agit des micro-entreprises¹⁰, et notamment des auto-entrepreneurs qui n'ont pas opté pour le régime réel ;
 - les entreprises imposées au réel mais soit déclarant des déficits (résultat fiscal négatif) soit bénéficiaires mais non imposables ;
 - les entreprises soumises de plein droit à l'impôt sur les sociétés (SARL, SA, SAS) ou sur option (EURL, EIRL sous certaines conditions et sociétés de personnes de type SNC, SCP, etc...)¹¹.

⁹ c'est-à-dire les entreprises déclarant des BIC et dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 81 500 € pour les activités d'achat/vente ou de 32 600 € pour les autres prestations de service ; les entreprises déclarant des BNC et dont les recettes sont supérieures à 32 600 € ; les entreprises déclarant des BA et dont la moyenne des recettes, calculées sur deux années consécutives, est supérieure à 76 300 €. Ces seuils de passage au réel ont été augmentés pour 2014, 2015 et 2016 par la loi de finances pour 2014.

¹⁰ C'est-à-dire les entreprises imposées dans la catégorie BIC dont le chiffre d'affaires est inférieur aux seuils mentionnés dans la note précédente.

¹¹ Les sociétés unipersonnelles à l'IS dont l'associé est une personne physique ont néanmoins depuis 2010 un intérêt à adhérer pour bénéficier de la réduction du délai de reprise de l'administration.

Le tableau ci-après dresse un panorama des entreprises selon leur intérêt à adhérer et leur adhésion effective¹².

Il révèle que seul un tiers (31 %) des entreprises ont intérêt à adhérer à un organisme agréé, qu'elles le fassent ou non. Il s'agit des BIC, BA, BNC déclarant des bénéfices. En revanche, plus des deux tiers (69 %) des entreprises n'ont pas intérêt à adhérer à un organisme agréé. En effet, 23 % d'entre elles ne sont pas imposées au réel mais au forfait, 36 % sont imposées à l'IS, et 10 % déclarent des déficits.

¹² Par convention, les entreprises imposées au forfait sont placées parmi les entreprises n'ayant pas intérêt à adhérer et qui n'adhèrent pas car les statistiques existantes ne permettent pas de distinguer celles qui adhèrent malgré tout à un organisme agréé.

Tableau n° 1 : répartition des entreprises en fonction de leur intérêt à adhérer (2012, en milliers)

	Nombre d'entreprises			
	En valeur absolue -hors sociétés IS	En proportion du total - hors sociétés IS	En valeur absolue -avec sociétés IS	En proportion du total - avec sociétés IS
Entreprises ayant intérêt à adhérer et qui adhèrent	1 007,9	39%	1 007,9	25%
Entreprises ayant intérêt à adhérer et qui n'adhèrent pas	248,7	10%	248,7	6%
Entreprises n'ayant pas intérêt à adhérer et qui n'adhèrent pas	1 207,3	47%	2 659,5	66%
Entreprises au forfait (micro et auto-entrepreneurs)	943,6	37%	943,6	23%
Entreprises au réel déclarant des déficits	263,7	10%	263,7	7%
Entreprises à l'IS			1 452,2	36%
Entreprises n'ayant pas intérêt à adhérer et qui adhèrent	108,1	4%	123,3	3%
Entreprises au réel déclarant des déficits	108,1	4%	108,1	2,7%
Entreprises à l'IS			15,2	0,4%
Total	2 572,0	100%	4 039,4	100%

Source : Cour des comptes à partir de données DGFIP (le tableau complet figure en annexe) - *Petites sociétés à l'IS : entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à un plafond défini tel que 95 % des entreprises BIC, BA, BNC aient un chiffre d'affaires inférieur à ce plafond (soit 495 568 € en 2012)

B - Une diminution tendancielle de la part des entreprises ayant intérêt à adhérer à un OGA

Le nombre d'adhérents potentiels des organismes agréés est en diminution tendancielle sur longue période en raison de la baisse de la part des BIC, BA, BNC au réel par rapport au nombre total des petites entreprises (c'est-à-dire petites sociétés à l'impôt sur les sociétés et entreprises imposées au forfait)¹³.

Alors que la part des BIC, BA, BNC au réel (en rouge sur le graphique de la page suivante) était de 55 % en 2008, dans ce périmètre, elle n'était plus que de 45 % en 2012. Cela résulte de deux facteurs.

D'une part, le nombre de petites sociétés imposées à l'IS a tendance à augmenter depuis 2008. Leur part (en vert) a ainsi crû de 27 à 29 % entre 2008 et 2012. Cette évolution pourrait s'expliquer par un certain nombre de réaménagements fiscaux comme l'extension du bénéfice de l'abattement de 20 % sur les salaires aux gérants majoritaires de SARL et EURL et l'instauration d'un taux réduit d'IS à 15 %. Elle touche davantage les artisans et commerçants que les professions libérales car ces dernières trouvent moins d'intérêt à se constituer en société, ayant moins d'investissements à séparer de leur patrimoine personnel.

D'autre part, de plus en plus d'entreprises sont imposées au forfait depuis 2008, qu'il s'agisse du forfait agricole, du régime de la micro-entreprise ou du régime de l'auto-entrepreneur pour les BIC et les BNC (Cf. annexe n° 7 sur les différents régimes d'imposition). La part des entreprises imposées au forfait (en bleu) est ainsi passée de 18 % en 2008

¹³ Afin que les comparaisons entre les professionnels soumis à l'impôt sur le revenu et ceux soumis à l'impôt sur les sociétés soient pertinentes, il convient de retenir : d'une part les entreprises imposées à l'IR ; d'autre part les petites et moyennes entreprises imposées à l'IS, en excluant celles dont le chiffre d'affaires est trop élevé pour qu'elles puissent avoir une forme individuelle.

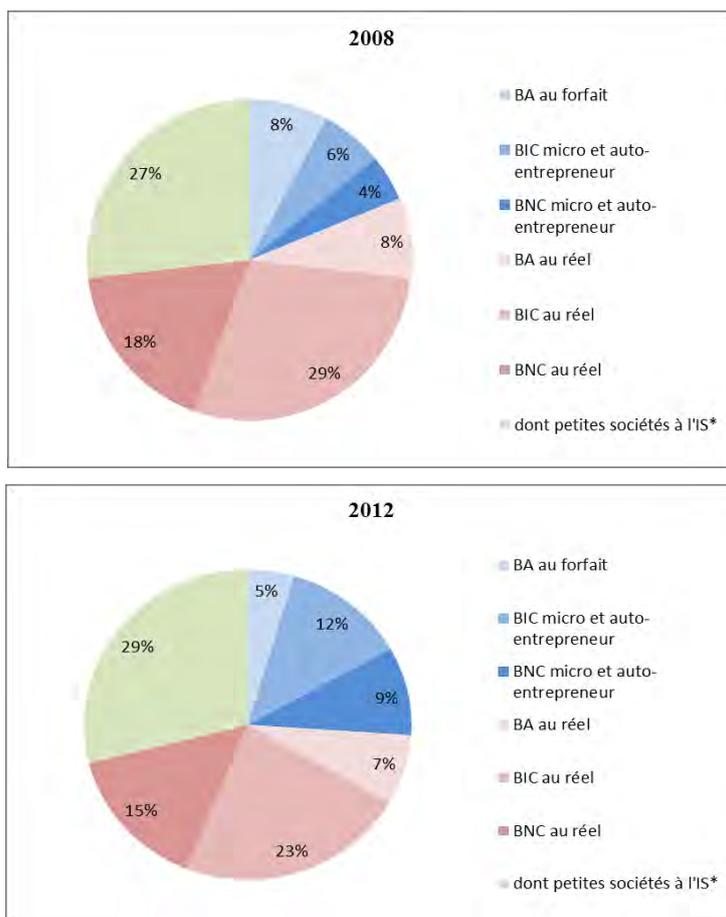
Dans les analyses ci-dessous, le périmètre des petites et moyennes entreprises à l'IS retenu regroupe les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à un plafond défini de telle sorte que 95 % des entreprises BIC, BA, BNC aient un chiffre d'affaires inférieur à ce plafond (soit 495 568 € en 2012). Les résultats détaillés figurent en annexe.

à 26 % en 2012. Depuis la création du statut de l'auto-entrepreneur en 2009, de nombreuses créations d'entreprises se font sous cette forme au détriment du statut d'entrepreneur individuel classique¹⁴.

Ces deux évolutions ont tendance à réduire la population des entreprises ayant intérêt à adhérer aux organismes agréés puisque ni les sociétés à l'IS ni les entreprises au forfait ne peuvent bénéficier de la non majoration des revenus, dont seules peuvent bénéficier les entreprises soumises à l'IR au réel. Il s'agit d'une donnée structurelle qui affecte et devrait continuer à affecter l'activité de centres de gestion agréés, plus fortement que celle des associations agréées.

¹⁴ INSEE Première n°1387 – Janvier 2012.

Graphique n° 1 : répartition du nombre d'entreprises selon leur catégorie d'imposition



Source : Cour des comptes à partir de données DGFIP- *Petites sociétés à l'IS : entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à un plafond défini tel que 95 % des entreprises BIC, BA, BNC aient un chiffre d'affaires inférieur à ce plafond (soit 495 568 € en 2012)

C - La stabilité du nombre d'adhérents des organismes agréés

Si le nombre d'adhérents potentiels est en diminution en pourcentage du nombre d'entreprises, le constat d'une forte baisse du nombre d'adhérents – souvent mis en avant par les organismes agréés pour justifier leur volonté de se voir confier de nouvelles missions et surtout obtenir de nouveaux avantages fiscaux pour leurs adhérents – est à relativiser.

Il convient de distinguer deux périodes dans la mesure où les données sur les BNC ne sont disponibles qu'à partir de 2009.

Sur la période 2002-2008, le nombre total d'adhérents, hors BNC, a augmenté de 5 %, dont 9 % pour les BA et 5 % pour les BIC. En revanche, le nombre de sociétés à l'IS adhérentes a diminué de 36 % sur la même période.

Sur une période plus récente (2009-2012), le nombre total d'adhérents des organismes agréés a augmenté de 3 %.

Cette évolution est à nuancer selon les types d'adhérents. Les centres de gestion agréés ont connu une réduction de 5 % de leurs adhérents BIC, tandis que les nombres d'adhérents BNC (associations agréées) et, dans une moindre mesure, BA (centres de gestion agréés) sont en augmentation respectivement de 12 % et de 2 % entre 2009 et 2012.

Le nombre d'adhérents imposé à l'IS, malgré sa faiblesse en valeur absolue, a fortement augmenté entre 2009 et 2012 (83 %), probablement en raison de la réduction du délai de reprise de l'administration en cas d'adhésion, qui bénéficie entre autres aux petites sociétés à l'IS.

Tableau n° 2 : évolution du nombre d'adhérents des organismes agréés, hors forfaits

Année	Nombre adhérents				
	BA	BIC	BNC	IS	Total
2002	180,1	461,6	nd	14,1	655,8
2003	192,4	434,6	nd	12,6	639,6
2004	202,4	448,1	nd	13,5	664,0
2005	168,1	468,3	nd	14,0	650,4
2006	203,4	457,2	nd	12,2	672,8
2007	195,4	481,7	nd	10,1	687,2
2008	196,7	485,2	nd	9,0	690,9
Variation 2002-2008	9%	5%	nd	-36%	5%
2009	200,3	478,1	409,1	8,3	1 095,8
2010	209,9	473,0	439,3	11,2	1 133,4
2011	204,1	462,9	449,1	13,6	1 129,7
2012	203,7	452,1	460,1	15,2	1 131,1
Variation 2009-2012	2%	-5%	12%	83%	3%

Source : DGFIP – retraitements Cour des comptes

Note : les données pour les BNC ne sont disponibles qu'à partir de 2009

D - Les vérifications effectuées par les organismes agréés et la transformation lente du réseau

Depuis une dizaine d'années, les vérifications effectuées par les organismes agréés ont largement été automatisées du fait de la dématérialisation des déclarations fiscales. Dans la plupart des organismes agréés, les déclarations reçues font l'objet de contrôles automatiques de cohérence entre les différents postes comptables de la liasse fiscale et les ratios d'analyse financière propres à chaque secteur. Les anomalies détectées font l'objet de questions automatiques dont la pertinence est ensuite revue par un analyste avant qu'elles soient envoyées à l'adhérent. Le temps moyen passé par dossier dépend du nombre d'anomalies détectées et de l'ampleur des approfondissements nécessaires.

Du fait de cette automatisation des fonctions, qui nécessite des investissements en matériels informatiques, les fusions d'organismes agréés se traduisent par des économies d'échelles importantes. Entre le 1^{er} janvier 2003 et le 14 octobre 2013, 44 fusions ont été recensées. Elles ont touché en priorité les organismes agréés de petite taille, présentant des frais de gestion trop élevés par rapport au nombre d'adhérents, et ont contribué à réduire le nombre d'organismes agréés spécialisés dans une profession (boucherie, boulangerie par exemple).

En conséquence, depuis 2009, le nombre d'employés des organismes agréés a sensiblement diminué : en 2012, les organismes agréés comptaient environ 2 700 employés, dont 2 517 salariés, 98 salariés mis à disposition et 79 intérimaires, contre environ 3 250 en 2009.

Pour autant, le réseau des organismes agréés reste dense et très hétérogène. On compte aujourd'hui 432 organismes agréés de taille très variable. Afin de rationaliser sa structure en continuant à réaliser des économies d'échelle, il pourrait être envisagé de relever progressivement le nombre minimal d'adhérents exigé pour l'agrément ou le renouvellement d'agrément d'un organisme : actuellement, les centres de gestion doivent justifier d'au moins 100 adhérents au moment de l'agrément et d'au moins 300 trois ans après leur agrément¹⁵. Les associations agréées n'ont à justifier que d'au moins 50 adhérents¹⁶. Ces seuils apparaissent aujourd'hui particulièrement bas dans la mesure où les centres agréés possèdent en moyenne 2800 adhérents et les associations agréées 1800.

E - L'impôt sur le revenu des professionnels

Le produit de l'impôt sur le revenu des professionnels a représenté 10 Md€ en 2012. Ces recettes fiscales provenaient à hauteur de 68 % des BNC (7 Md€), de 21 % des BIC (2 Md€) et de 11 % des BA (1 Md€). En

¹⁵ Article 371 B de l'annexe II au code général des impôts (CGI), sauf pour les départements d'outre-mer.

¹⁶ Article 371 N de l'annexe II au CGI, sauf pour les départements d'outre-mer.

comparaison, le produit de l'impôt sur les sociétés, toutes sociétés confondues, s'est élevé à 40 Md€ en 2012.

Tableau n° 3 : produit de l'impôt sur le revenu des professionnels (2012)

Revenus agricoles	1 118,60
BA au forfait	40,20
BA au réel des bénéficiaires	1 078,40
Revenus industriels et commerciaux professionnels	2 166,50
BIC micro et auto-entrepreneur	44,50
BIC au réel bénéficiaires	2 122,00
Revenus non commerciaux professionnels	7 052,50
BNC micro et auto-entrepreneur	190,40
BNC au réel bénéficiaires	6 862,10
Total des recettes fiscales IR professionnels (en M€)	10 337,60

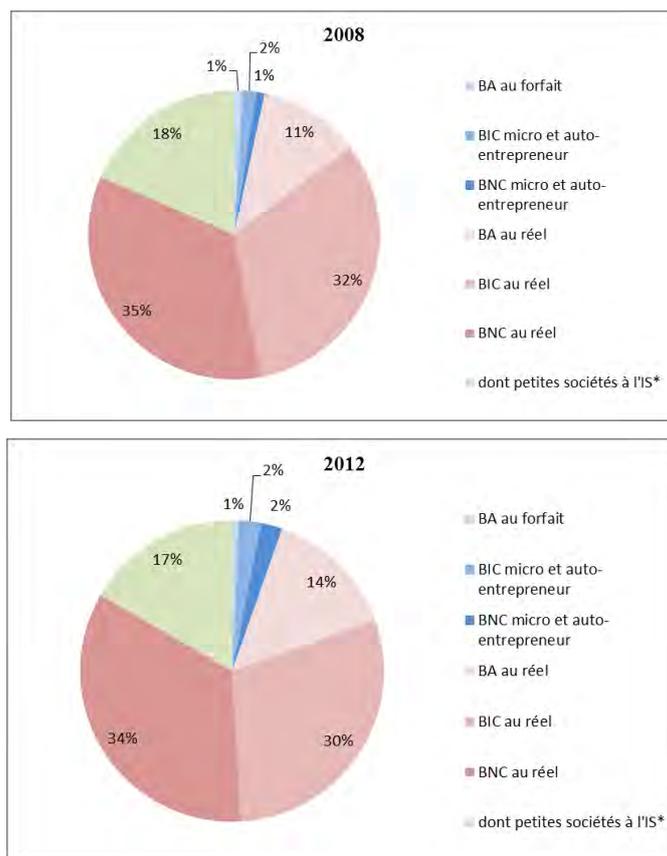
Source : Cour des comptes à partir de données DGFIP

En termes d'assiette fiscale, les professionnels assujettis à l'IR au régime réel déclarent un bénéfice agrégé de 79 Md€ en 2012. Les BNC arrivent en tête des montants déclarés, devant les BIC et les BA. Dans la mesure où le nombre de contribuable est plus faible, cela signifie que les BNC déclarent des bénéfices par entreprise plus élevés que les BIC.

Sur les 5 dernières années, la part des revenus BNC imposés au réel dans les montants déclarés est restée relativement stable, tandis que celle des BA au réel a augmenté et celle des BIC au réel s'est légèrement réduite. Les entreprises au forfait représentent une part minime des revenus déclarés. Ceux des petites sociétés à l'IS sont deux fois moins élevés, au niveau agrégé, que ceux des BIC au réel.

L'efficacité des organismes agréés en termes de sécurisation de l'assiette fiscale des professionnels imposés à l'IR est donc un enjeu primordial, étant donné les montants concernés et le caractère très fragmenté du tissu des contribuables.

Graphique n° 2 : répartition des montants déclarés selon la catégorie d'imposition de l'entreprise



Source : Cour des comptes à partir de données DGFIP - *Petites sociétés à l'IS : entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à un plafond défini tel que 95 % des entreprises BIC, BA, BNC aient un chiffre d'affaires inférieur à ce plafond (soit 495 568 € en 2012)

Note : Les abattements forfaitaires sur les montants déclarés en forfait agricole, en micro et en auto-entrepreneur ont été retranchés

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Créés en 1974, les organismes de gestion agréés poursuivent plusieurs objectifs : aider les entrepreneurs individuels à remplir leurs obligations fiscales, alléger la gestion de l'impôt pour l'administration et mieux assurer la régularité des déclarations fiscales de cette catégorie de contribuables.

Des dispositifs similaires existent dans de nombreux pays et le système français est plus proche des modèles européens continentaux d'intermédiaires fiscaux réglementés (Italie, Allemagne) que des modèles de préparateurs fiscaux anglo-saxons (États-Unis, Canada, Royaume-Uni). Il est en revanche le seul à prévoir une incitation fiscale à l'adhésion des entreprises.

Les organismes agréés s'adressent en priorité aux entrepreneurs individuels imposés au régime réel à l'impôt sur le revenu dans les catégories BIC, BA, BNC. Au total, le « marché » des organismes agréés recouvre environ un tiers des entreprises françaises, soit 1,25 million d'artisans, commerçants, industriels, agriculteurs et professions libérales.

La part des entreprises ayant intérêt à adhérer est en diminution tendancielle sur longue période en raison du recours accru aux statuts sociaux ainsi qu'aux statuts allégés en termes d'obligations et d'imposition (auto-entrepreneur, régime micro). Pour autant, le nombre d'adhérents des organismes agréés est relativement stable depuis une dizaine d'années. Seule une légère réduction du nombre d'adhérents BIC des centres de gestion agréés s'observe sur une période récente.

L'automatisation des tâches effectuées par les organismes agréés a entraîné des fusions et une réduction du nombre de leurs salariés.

Pour autant, le réseau des 432 organismes agréés reste dense et très hétérogène, organisé à la fois sur des bases géographiques et professionnelles, et regroupant un nombre d'adhérents parfois insuffisant au regard des économies d'échelle réalisables.

Les enjeux fiscaux liés aux organismes agréés sont significatifs : les recettes fiscales provenant des entreprises individuelles imposées à l'impôt sur le revenu représentaient 10 Md€ en 2012. Cela correspond à des revenus déclarés de 79 Md€ que l'action des organismes agréés vise à fiabiliser.

La Cour formule en conséquence la recommandation suivante :

- 1. relever progressivement le nombre minimal d'adhérents exigé pour l'agrément ou le renouvellement d'agrément d'un organisme (Décret).*
-

Chapitre II

Un système reposant sur plusieurs incitations fiscales

L'adhésion à un organisme agréé fait l'objet d'incitations fiscales qui ont été accrues ces dernières années, davantage pour aider au développement de ces organismes que pour améliorer l'efficacité de la politique fiscale. Ces nouvelles mesures ont contribué à complexifier la législation fiscale, sans que leur impact sur la régularité des déclarations des entrepreneurs individuels apparaisse déterminant par rapport à la non majoration des revenus qui demeure l'incitation la plus forte à l'adhésion.

La grande majorité des adhérents des organismes de gestion agréés remplissent les conditions qui permettent de bénéficier de la non majoration de 25 % de son revenu, ce qui témoigne de l'importance de celle-ci, dans la décision que prend un entrepreneur d'adhérer ou non à un organisme agréé.

Ces incitations fiscales ont un coût non négligeable pour les finances publiques et ont déjà fait l'objet d'un examen par le Conseil des prélèvements obligatoires en 2008 et en 2010¹⁷. Un seul des cinq avantages octroyés en contrepartie de l'adhésion à un organisme agréé (la

¹⁷ Conseil des prélèvements obligatoires, « Les prélèvements obligatoires des indépendants » (mars 2008), et « Entreprises et niches fiscales et sociales – Des dispositifs dérogatoires nombreux » (octobre 2010).

réduction d'impôt pour frais de comptabilité) est considéré comme une dépense fiscale par le ministère des finances et fait l'objet d'une évaluation dans l'annexe II Voies et moyens du projet de loi de finances. La liste des dépenses fiscales établie par le ministère des finances est toutefois loin d'être exhaustive, comme la Cour l'a noté dans de nombreux rapports.

I - La non majoration de 25 % des revenus déclarés

Dès leur création, l'adhésion aux organismes agréés a été encouragée par l'octroi d'un avantage fiscal correspondant à une revendication récurrente des artisans et commerçants : l'extension de l'abattement de 10 % sur les salaires aux revenus des entrepreneurs individuels. A compter de 1981¹⁹, ces derniers ont également bénéficié du relèvement de 10 % à 20 % du montant de cet abattement.

L'article 76 de la loi de finances pour 2006 a supprimé cet abattement de 20 %, à compter de l'imposition des revenus de 2006, et a baissé en conséquence les taux du barème de l'impôt sur le revenu pour tous les redevables : salariés, professionnels adhérents ou non adhérents à un organisme agréé. Afin de maintenir une différence d'imposition entre les professionnels adhérents et non adhérents, une majoration de 25 % a été instaurée sur les revenus des professionnels non adhérents soumis à un régime réel d'imposition.

¹⁹ L. fin. pour 1981 n° 80-1094, 30 déc. 1980.

Les conditions à réunir pour bénéficier de la non majoration des revenus

- être soumis à l'impôt sur le revenu ;
- être placé de plein droit ou sur option sous un régime réel d'imposition (réel simplifié, réel normal ou déclaration contrôlée), dans l'une des catégories de revenus suivantes : bénéfiques industriels et commerciaux (BIC), bénéfiques non commerciaux (BNC), bénéfiques agricoles (BA) ;
- avoir adhéré à un organisme de gestion agréé pendant la durée totale de l'exercice comptable, soit :
 - pour une entreprise nouvelle : dans les cinq premiers mois du début de l'activité ;
 - pour une première adhésion : avant le 31 mai lorsque l'exercice comptable coïncide avec l'année civile ;
 - dans les cinq premiers mois de l'exercice comptable dans les autres cas.

La réforme de 2006, si elle maintient la différence d'imposition antérieure, a suscité un sentiment d'incompréhension parmi les non adhérents d'organismes agréés. Si la majoration de 25 % n'a pas augmenté l'imposition effective des non adhérents par rapport à la situation antérieure et maintenu à l'identique le différentiel d'imposition entre adhérents et non-adhérents d'un organisme agréé, le fait de payer un impôt sur une assiette majorée a pu apparaître comme contraire au principe d'égalité devant les charges publiques énoncé à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité sur ce fondement, a rendu une décision en juillet 2010 déclarant conforme à la Constitution la non majoration des revenus des adhérents d'organismes agréés²⁰. Il a été en effet jugé que l'octroi d'avantages fiscaux était justifié par le fait que les organismes agréés favorisaient la mise en œuvre de l'objectif constitutionnel de lutte contre

²⁰ Décision n° 2010-16 QPC du 23 juillet 2010.

l'évasion fiscale en permettant une meilleure connaissance des revenus non salariaux des adhérents et une meilleure tenue de comptabilité.

En 2011, un peu plus d'un million (1 147 466) d'entreprises bénéficiaient de la non majoration des revenus professionnels, soit 1/3 des entreprises françaises imposables à l'IR ou à l'IS et 70 % de celles imposables à l'IR.

Une extension de cette non majoration aux entreprises non adhérentes à un organisme de gestion agréé n'apparaît pas légitime dès lors que les entreprises non adhérentes ne font pas l'objet de contrôles attestant de la sincérité de leurs déclarations et priverait le système de tout mécanisme de nature à inciter à une plus grande sincérité fiscale. De plus elle aurait un coût élevé pour les finances publiques, estimé à 152 M€ en 2011.

II - La réduction d'impôt pour frais de tenue de comptabilité

À compter du 1^{er} janvier 1983²¹ a été instituée une réduction d'impôt pour frais de tenue de comptabilité et d'adhésion à un organisme de gestion agréé en faveur des adhérents relevant normalement du régime des micro-entreprises, et qui ont opté pour un régime réel d'imposition. Cette réduction d'impôt est limitée à 915 € par an et ne peut être supérieure au montant de l'impôt sur le revenu. Elle est versée tant que le chiffre d'affaires de l'entreprise est inférieur aux seuils du régime réel, soit 81 500 € HT pour les activités d'achat/vente et 32 600 € HT pour les prestations de services²².

Le plafond de 915 € n'a pas été revalorisé depuis 1994 (il représentait 6 000 F alors).

²¹ Loi n° 82-1126, 29 déc. 1982 - art. 72.

²² Ces seuils de passage au réel ont été augmentés pour 2014, 2015 et 2016 par la loi de finances pour 2014.

Les frais susceptibles d'être pris en compte englobent toutes les dépenses engagées (ayant le caractère de frais de gestion) pour la tenue de la comptabilité et l'adhésion à un organisme agréé. En pratique, il s'agit :

- des honoraires versés à un professionnel de la comptabilité ou le cas échéant à une association agréée pour une prestation concourant directement à l'établissement de la comptabilité ;
- de toutes les sommes versées à quelque titre que ce soit à un centre de gestion ou à une association agréés (cotisations proprement dites, droits d'entrée, cotisations ou honoraires particuliers versés en rémunération et prestations personnalisées : assistance en cas de contrôle fiscal, établissement de la déclaration fiscale, etc.) ;
- d'une manière générale, de tous les achats et frais concourant directement à l'établissement de la comptabilité.

Réduction d'impôt et déductibilité des charges

La réduction d'impôt pour frais de tenue de comptabilité ne s'ajoute pas à la déductibilité de ces frais du bénéfice fiscal dans le cadre du régime réel. Les dépenses prises en charge sous forme de réduction d'impôt, y compris les frais de comptabilité et d'adhésion à un organisme agréé, doivent être réintégrées pour la détermination du résultat catégoriel. Néanmoins, le surplus de dépenses au-delà de 915 € (montant de la réduction d'impôt) continue de constituer une charge déductible.

Par exemple, si un consultant réalise un chiffre d'affaires de 30 000 €/an, il peut être amené à assumer les charges comptables suivantes sur l'année : 990 € d'honoraires d'expert-comptable et 200 € versés à son centre de gestion agréé. Sur ces 1190 € de frais au total, il peut déduire de son bénéfice une charge de 275 € et récupérer 915 € sous forme de réduction d'impôt sur le revenu.

Dans le cas où le montant des frais comptables est inférieur à 915 €, la réduction d'impôt correspond au montant des frais engagés, ce qui veut dire que son expert-comptable et son centre de gestion agréé ne lui coûtent rien.

La réduction d'impôt pour frais de tenue de comptabilité a concerné près de 75 000 bénéficiaires en 2012, soit environ 6 % du total des adhérents des organismes agréés. Elle représente un coût de l'ordre de 40 M€, en augmentation régulière depuis 2010, de près de 5 M€ par an. En moyenne, chaque bénéficiaire a reçu 504 € en 2012 au titre de cet avantage fiscal.

Tableau n° 4 : évolution de la dépense fiscale

N° mesure	Nature	Coût (en M€)				
		2010	2011	2012	2013	2014
110211	Réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion à un organisme agréé	30	34	38	42	46

Source : Annexe II Voies et moyens, PLF 2014 et DGF*i*P

Cet avantage fiscal a fait l'objet d'une évaluation en juin 2011 par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales qui lui a attribué un score égal à 3 indiquant qu'il s'agit d'une mesure efficace (dont l'effet principal est atteint) et efficiente (mesure correctement ciblée, coût raisonnable). Cet analyse doit toutefois être relativisée.

Le rapport part du principe d'une stabilité du coût de la dépense fiscale d'une année sur l'autre. Or, il a été constaté et il est prévu dans les documents budgétaires que ce coût augmente régulièrement à partir de 2010, d'environ 5 M€ par an.

Même si son coût budgétaire demeure limité, le maintien de cet avantage fiscal pourrait être remis en cause pour les raisons suivantes :

- il constitue davantage une aubaine qu'une réelle incitation à basculer du régime micro-fiscal au régime réel. Comme l'a souligné le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires en 2010, cette réduction d'impôt est en effet redondante avec les autres avantages liés à l'option des plus petites entreprises pour le régime réel (possibilité de récupérer la TVA payée sur les achats de biens et services, crédit de départ de TVA, prise en compte de l'ensemble des frais réellement payés et pas seulement les frais de tenue de comptabilité, etc.). Ainsi, lorsque le montant des charges dépasse un certain pourcentage des recettes, le passage du régime forfaitaire au régime réel s'impose de lui-même pour pouvoir bénéficier de la déductibilité des charges et la réduction d'impôt apparaît superflue ;
- il fait double emploi avec le caractère déductible des dépenses et complexifie inutilement le calcul de l'impôt. En effet, les frais de comptabilité et d'adhésion constituent de toute manière une charge

déductible du bénéfice, même si la réduction d'impôt demeure plus intéressante que la déductibilité. Le dispositif actuel complexifie la déclaration fiscale et peut être source d'erreur : l'entrepreneur doit ainsi réintégrer dans le calcul du bénéfice la réduction d'impôt qu'il perçoit et déduire le surplus au-delà de 915 €. Il serait plus simple de supprimer la réduction d'impôt de manière à ce que l'ensemble des frais de tenue de comptabilité et d'adhésion à un organisme agréé constituent des charges déductibles.

Dans un objectif de simplification et de réduction des niches fiscales, la réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion à un organisme agréé devrait être supprimée. Le gain de cette suppression représenterait de l'ordre de 40 M€ par an pour l'État et cette mesure toucherait environ 70 000 entreprises.

III - La déductibilité intégrale du salaire du conjoint du bénéfice imposable

Depuis 1981²³ la part déductible de la rémunération des conjoints mariés sous un régime exclusif de communauté (exemple : séparation de biens) a été majorée pour les professionnels adhérents à un centre de gestion agréé. À compter du 1^{er} janvier 2005, la déductibilité s'applique à l'intégralité et non plus à une partie seulement de la rémunération versée au conjoint dès lors qu'il s'agit d'un travail effectif donnant lieu au paiement des cotisations sociales²⁴. En revanche, cette déduction est plafonnée à 13 800 € pour les non adhérents.

Cette mesure fiscale, qui n'est pas recensée dans l'annexe II Voies et moyens du projet de loi de finances, n'est à ce jour pas chiffrée par la DGFIP, ce qui ne permet pas d'avoir une vision de l'ensemble des avantages consentis en contrepartie de l'adhésion à un organisme agréé.

²³ Loi n° 80-1094 du 31 décembre 1980 de finances pour 1981.

²⁴ Loi de finances pour 2005, n° 2004-1484, 30 déc. 2004, art. 12.

Si le principe d'une déductibilité du salaire du conjoint de l'exploitant apparaît justifié afin de prendre en compte le travail réellement effectué par le conjoint et lui accorder une protection sociale, ses modalités de mise en œuvre sont complexes car il est difficile de contrôler la réalité du travail du conjoint. On peut cependant s'interroger sur la légitimité de réserver le bénéfice de la déduction intégrale aux seuls adhérents des centres de gestion agréés, car les contrôles auxquels procèdent ces derniers sur les déclarations fiscales de leurs adhérents ne leur offrent que peu de moyens de vérifier la réalité du travail effectuée par le conjoint ni le régime matrimonial.

Cette disposition visant essentiellement à favoriser l'adhésion des entreprises familiales aux organismes agréés apparaît redondante avec la non majoration des revenus professionnels.

Il conviendrait dès lors soit d'étendre la déductibilité intégrale des salaires du conjoint à toutes les entreprises individuelles, soit de la plafonner à 13 800 € pour toutes.

IV - La dispense de pénalités fiscales au profit de nouveaux adhérents

Depuis le 1^{er} janvier 2006²⁵, les adhérents qui font connaître spontanément aux services fiscaux les inexactitudes, insuffisances ou omissions que comportent leurs déclarations, bénéficient d'une exemption de majorations fiscales, hormis le cas de manœuvres frauduleuses²⁶.

Le bénéfice de la mesure, appelée « pardon fiscal », est ouvert à tous les adhérents d'un organisme agréé dans les trois mois suivant leur adhésion.

²⁵ Ordonnance n° 2005-1512 du 7 décembre 2005.

²⁶ Article 1755 du code général des impôts.

Les conditions pour bénéficier du « pardon fiscal »

Déclaration des irrégularités : le contribuable doit faire connaître spontanément au service des impôts les insuffisances ou inexactitudes que comportent les déclarations et actes déposés ou les omissions qu'il souhaite réparer.

Absence de procédure administrative ou judiciaire : les irrégularités que le contribuable souhaite réparer ne doivent avoir fait l'objet de l'engagement d'aucune procédure administrative ou judiciaire antérieurement à l'envoi de la lettre recommandée.

Règlement des impositions supplémentaires : les droits ou taxes résultant des déclarations ou actes rectificatifs doivent être acquittés dans les nouveaux délais impartis.

Cette mesure paraît proportionnée au regard de l'objectif poursuivi de promotion du civisme fiscal et d'incitation à l'adhésion aux organismes agréés dans la mesure où elle est encadrée dans le temps et dans ses modalités.

Toutefois son coût n'est pas chiffré par la DGFIP ce qui ne permet pas d'avoir une vision de l'ensemble des avantages consentis en contrepartie de l'adhésion à un organisme agréé, ni de l'impact de cette mesure en terme de recouvrement de l'impôt. Cet avantage devrait faire l'objet d'une évaluation par la DGFIP de son coût budgétaire et du nombre de bénéficiaires.

V - La réduction du délai de reprise de l'administration fiscale

À compter du 1^{er} janvier 2010²⁷, les adhérents bénéficient d'un avantage supplémentaire : l'administration fiscale ne dispose que de deux ans au lieu de trois, pour pratiquer des rectifications sur les déclarations de résultats et sur les déclarations de taxes sur le chiffre d'affaires pour lesquelles l'organisme agréé a envoyé un compte-rendu de mission au

²⁷ Article 129 de la loi de finances pour 2009.

service des impôts des entreprises dont dépend l'adhérent. À la différence des autres avantages liés à l'adhésion à un organisme agréé, la réduction du délai de reprise s'applique non seulement aux entreprises individuelles soumises à l'impôt sur le revenu mais également à certaines sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés (petites sociétés dont l'associé unique est une personne physique).

Les conditions pour bénéficier de la réduction du délai de reprise

Ce dispositif s'applique aux :

- personnes physiques imposées selon un régime réel dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux, bénéficiaires agricoles ou bénéficiaires non commerciaux ;

- entrepreneurs imposables à l'impôt sur les sociétés et ayant opté pour le statut de l'EIRL, de la SARL, de l'EARL et des sociétés d'exercice libéral à responsabilité limitée dont l'associé unique est une personne physique.

Cette réduction de délai ne s'applique pas aux contribuables pour lesquels des pénalités autres que les intérêts de retard auront été appliquées sur les périodes d'imposition non prescrites.

La mise en œuvre de cette nouvelle disposition pose plusieurs difficultés.

La réduction du délai de reprise en contrepartie de la transmission du compte-rendu de mission par l'organisme agréé a connu une mise en œuvre difficile et tardive. Les organismes agréés n'ont commencé à remettre les comptes-rendus de mission dans les délais qu'à partir de 2011-2012 après avoir procédé à des mises à niveau de leurs outils informatiques et recruté du personnel. Ils ont également rencontré des difficultés à obtenir les déclarations de TVA auprès de certains experts-comptables. L'administration quant à elle n'a publié la note de service précisant l'incidence de la réduction du délai de reprise en matière de contrôle fiscal que le 5 juillet 2013.

Ces difficultés de mise en œuvre ont des conséquences parfois négatives sur les adhérents. Ainsi, un adhérent a mis en cause la responsabilité d'un organisme agréé pour n'avoir pu bénéficier de la réduction du délai de reprise de 3 à 2 ans en raison de l'absence de transmission par l'organisme agréé du compte rendu de mission à l'administration.

Cette mesure a été adoptée dans un contexte d'accumulation des missions annexes et des avantages fiscaux au profit des organismes agréés. En l'occurrence, il s'agissait de permettre aux organismes agréés de conserver un avantage concurrentiel vis-à-vis des experts-comptables ayant le visa fiscal dans un contexte où les conditions d'exercice de ces derniers étaient allégées (pas de transmission de compte rendu de mission).

L'administration fiscale considère toutefois aujourd'hui que cette mesure enserme le contrôle fiscal dans des délais trop courts et limitent ainsi son efficacité. Elle ne peut en effet proposer des rectifications que sur les deux exercices précédant le contrôle quand bien même des irrégularités seraient observées sur l'exercice précédent. En outre, le compte-rendu de mission de l'organisme agréé étant rendu dans les huit mois après le dépôt de la déclaration fiscale, cela ne laisse à l'administration qu'un an et quatre mois pour mettre en place des contrôles.

Cette mesure risque de réduire encore davantage le nombre de contrôles fiscaux sur place d'adhérents d'organismes agréés si l'administration fiscale considère qu'en raison du délai de reprise de deux ans les adhérents ne représentent pas un enjeu suffisant pour justifier d'un contrôle approfondi. Le seul avantage du point de vue de la sincérité fiscale réside dans l'incitation vis-à-vis des petites sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés à adhérer aux organismes agréés, alors qu'elles ne bénéficient pas par ailleurs d'un avantage aussi incitatif que la non majoration de 25 %. S'il est difficile d'en évaluer l'impact du fait du faible recul quant à la mise en œuvre de cette mesure, il apparaît que le taux d'adhésion des sociétés, bien qu'ayant augmenté, n'a pas atteint une proportion significative ces dernières années. Ainsi, le taux d'adhésion des entreprises imposées à l'IS est passé de 0,65 % en 2009 à 0,84 % en 2010 et 0,98 % en 2011, soit 5 300 nouvelles entreprises adhérentes entre 2009 et 2011.

Par ailleurs, la DGFIP n'est pas en mesure de chiffrer l'impact budgétaire de la réduction du délai de reprise de 3 à 2 ans.

La Cour recommande la suppression de la réduction du délai de reprise de l'administration de 3 à 2 ans pour les adhérents d'organismes agréés, en raison de son impact négatif sur l'efficacité du contrôle fiscal. La suppression de cette mesure dérogatoire aurait aussi pour avantage de simplifier la législation fiscale.

VI - Le cumul de l'abattement de 3 % sur les recettes avec la non majoration pour les médecins conventionnés

Un dernier avantage fiscal en faveur des adhérents des associations agréées peut être souligné, même s'il n'a pas pour objectif principal d'inciter à l'adhésion.

Il s'agit de l'abattement de 3 % qui s'applique aux recettes des médecins conventionnés dans le secteur 1 qui sont soumis au régime de la déclaration contrôlée. Cet abattement est recensé dans l'annexe Voies et moyens en tant que dépense fiscale. Il a été initialement créé en 1972 pour remplacer des avantages préexistants qui ont été supprimés.

L'abattement de 3 % sur les recettes des médecins du secteur 1 n'est, en principe, pas cumulable avec la non majoration de 25 % des revenus professionnels en cas d'adhésion à un organisme agréé. Cependant, par exception à ce principe, les médecins du secteur 1 peuvent bénéficier à la fois de l'abattement de 3 % et de la non majoration des revenus de 25 %, la première année d'adhésion à une association agréée. Cette possibilité de cumul temporaire résulte d'une tolérance administrative antérieure à la réforme du barème de l'impôt sur le revenu en 2005²⁸.

Comme le souligne le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales dans son rapport de 2011, cette possibilité de cumul apparaît superflue et peu incitative. En effet, il est probable que la non majoration de 25 % des revenus professionnels est plus incitative pour adhérer à une association de gestion agréée que la possibilité de bénéficier d'un abattement de 3 % sur ses recettes applicable la seule année de l'adhésion.

²⁸ Voir documentation de base 5 G 4431 de septembre 2000 puis l'instruction 5 G-3-07 de 2007 consultable au bulletin officiel des finances publiques (§ 270 du BOI-BNC-SECT-40).

Il n'est pas possible de chiffrer le nombre de bénéficiaires de la possibilité de cumul et son coût budgétaire. Seul l'abattement de 3 % fait l'objet d'un chiffrage, à hauteur de 12 M€ dans le projet de loi de finances pour 2014. La part des primo-adhérents à une association agréée n'est pas calculée.

Dans la mesure où cette disposition possède un effet incitatif à l'adhésion très limité et où elle fait double emploi avec les avantages déjà existants, il conviendrait de supprimer la possibilité de cumul, la première année de l'adhésion à une association agréée, entre l'abattement de 3 % sur les recettes conventionnées des médecins du secteur 1 et la non majoration de 25 % de revenus.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les avantages fiscaux consentis en contrepartie de l'adhésion à un organisme agréé se sont accumulés, notamment sur une période récente, et font l'objet d'une juxtaposition peu cohérente et mal évaluée, dictée par des considérations circonstanciées ayant plus à voir avec le souci de préserver et de développer l'activité des organismes agréés que celui de renforcer l'efficacité et l'équité de la politique fiscale.

Ainsi, la réduction d'impôt pour frais de tenue de comptabilité, en contrepartie de l'adhésion à un organisme agréé, représente un coût budgétaire pour l'État de l'ordre de 40 M€ par an, alors même qu'elle a surtout des effets d'aubaine pour les contribuables et qu'elle complexifie inutilement le paysage fiscal.

De même, la déductibilité intégrale du salaire du conjoint du bénéficiaire imposable en contrepartie de l'adhésion à un organisme agréé n'est pas justifiée par rapport à la situation des non adhérents qui voient cette déductibilité plafonnée.

La réduction du délai de reprise de l'administration fiscale de 3 à 2 ans réduit l'efficacité du contrôle fiscal, en compliquant l'action de l'administration. Elle crée une dissymétrie entre adhérents et non adhérents au regard du contrôle fiscal, d'autant plus regrettable qu'elle concerne non seulement les entreprises individuelles mais aussi les petites sociétés à l'IS.

Enfin, la possibilité de cumul pour les médecins du secteur 1 de l'abattement de 3 % sur les recettes et de la non majoration de 25 % la première année de l'adhésion à une association agréée constitue un pur effet d'aubaine.

Au final, la non majoration des revenus professionnels dont l'impact est déterminant devrait constituer la seule incitation fiscale à adhérer à un organisme agréé.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

- 2. supprimer la réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion à un organisme agréé (Loi) ;*
 - 3. aligner la situation des adhérents et des non adhérents en matière de déductibilité du salaire du conjoint de l'exploitant (Loi) ;*
 - 4. supprimer la réduction du délai de reprise de 3 à 2 ans pour les adhérents d'organismes agréés (Loi) ;*
 - 5. supprimer la possibilité de cumul, la première année de l'adhésion à une association agréée, entre l'abattement de 3 % sur les recettes des médecins du secteur 1 et la non majoration (Instruction DGFIP).*
-

Chapitre III

Une amélioration de la sincérité fiscale non démontrée

Créés pour améliorer la connaissance des revenus non salariaux par l'administration fiscale et la régularité des déclarations fiscales des adhérents, les organismes de gestion agréés présentent 40 ans plus tard, un bilan en demi-teinte : les comportements fiscaux des adhérents semblent un peu plus conformes à la réglementation que ceux des non adhérents; pour autant, le lien de causalité avec l'intervention des organismes agréés n'est pas établie et la connaissance des revenus des indépendants demeure imparfaite.

I - Une connaissance encore imparfaite des revenus non salariaux

En dépit du rôle joué par les organismes agréés, la connaissance des revenus non salariaux des indépendants reste imparfaite : les petites entreprises présentent toujours des risques de fraude spécifiques et la sous-déclaration des revenus demeure importante chez les non-salariés et supérieure à celle des salariés.

Afin d'identifier l'enjeu que représente l'amélioration des déclarations fiscales des indépendants, il est nécessaire de procéder à une évaluation de l'activité dissimulée des entreprises. L'INSEE réalise une

telle évaluation pour établir les comptes nationaux, ceux-ci incluant les activités non déclarées. Les derniers résultats en ont été publiés en 2011²⁹.

En s'appuyant sur les résultats des contrôles fiscaux transmis par la DGFIP, l'INSEE a estimé les revenus dissimulés par les entreprises à l'administration fiscale en mettant en œuvre des traitements statistiques destinés à corriger les biais qui résultent du ciblage des contrôles fiscaux sur les entreprises présentant le risque de fraude le plus élevé. Cette méthode s'applique à tous les secteurs d'activité, hormis le secteur agricole.

Malgré les précautions méthodologiques prises, les résultats obtenus ne sont que des estimations statistiques, par nature imprécises lorsqu'elles portent sur la fraude. Elles reposent sur des hypothèses fortes, par exemple que les redressements opérés par la DGFIP sur les entreprises contrôlées correspondent exactement au montant de la fraude. Il convient donc de les prendre comme des ordres de grandeur.

A - Une activité dissimulée estimée à 25 % du bénéfice pour les entreprises individuelles

Des taux de fraude, qui rapportent les redressements au chiffre d'affaires, ont ainsi été estimés par l'INSEE pour l'année 2006.

Pour les entreprises individuelles non agricoles, hors entreprises au forfait, la fraude sur le résultat, c'est-à-dire la sous-déclaration de bénéfices soit par dissimulation de recettes, soit par surestimation de charges, représenterait selon l'INSEE environ 20 Md€ en 2006, soit le quart des bénéfices déclarés au régime réel. Plus de la moitié (12,7 Md€) serait imputable à des dissimulations de recettes (fraude sur le chiffre

²⁹ INSEE, Document de travail de la Direction des études et des synthèses économiques, *L'évaluation de l'activité dissimulée des entreprises sur la base des contrôles fiscaux et son insertion dans les comptes nationaux* (G2011/09).

d'affaires), le reste étant lié à des surestimations de charges ou à des minorations, à la fois, des recettes et charges³⁰.

La sincérité fiscale des travailleurs non salariés apparaît, selon les comptes nationaux, comme moins forte que celle des salariés dans la mesure où la fraude sur les salaires dans les entreprises existantes représentait 10,3 Md€ en 2011 selon les comptes nationaux établis par l'INSEE, alors que la masse des salaires est beaucoup plus importante que celle des revenus des non salariés.

B - Des taux de fraude plus élevés dans les entreprises à faible chiffre d'affaires

Selon l'étude de l'INSEE, le taux de fraude augmente quand la taille de l'entreprise diminue, pour les entreprises imposées en BIC ou à l'IS. Ainsi, la fraude sur le résultat représenterait 7,56 % du chiffre d'affaires des entreprises au réel normal réalisant moins de 100 000 € de chiffre d'affaires, contre seulement 0,18 % du chiffre d'affaires des entreprises au réel normal réalisant plus de 20 M€ de chiffre d'affaires.

Du fait de ce taux de fraude plus élevé, la part des petites et moyennes entreprises au réel dans le montant de la fraude est loin d'être négligeable. La moitié de la fraude sur le résultat se concentre sur les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 3 M€, alors qu'elles réalisent seulement 13 % du chiffre d'affaires total des entreprises au réel.

³⁰ Parmi les entreprises individuelles non agricoles, hors entreprises au forfait, l'essentiel de la fraude proviendrait des entreprises déclarant des BIC et soumises au régime du réel simplifié (RSI). Ainsi, 65 % de la fraude totale proviendrait des entreprises au RSI, contre 5 % pour les entreprises au régime du bénéfice réel normal (BRN). Les entreprises déclarant des bénéfices non commerciaux (BNC) participeraient également pour une proportion non négligeable (30 %) à l'activité dissimulée des entreprises individuelles non agricoles.

Tableau n° 5 : la fraude des entreprises au réel normal (BRN) selon la taille des entreprises

	Répartition de la fraude sur le résultat en % du total	Taux de fraude en % du chiffre d'affaires	Répartition du chiffre d'affaires en % du total
Plus de 20 millions €	31,5	0,18	69,3
De 10 à 20 millions €	4,9	0,28	7,1
De 3 à 10 millions €	10	0,38	10,6
De 1 à 3 millions €	17,9	0,91	7,9
De 500 000 à 1 million €	14,3	1,96	2,9
De 100 000 à 500 000 €	18,5	3,79	2
Moins de 100 000 €	3	7,56	0,2
Ensemble	100		100

Source : INSEE

Les taux de fraude des entreprises assujetties au régime du réel simplifié sont en moyenne sensiblement plus élevés que ceux des entreprises au réel normal quelle que soit la tranche de chiffre d'affaires.

Tableau n° 6 : la fraude des entreprises au réel simplifié (RSI) selon la taille des entreprises

	Répartition de la fraude sur le résultat en % du total	Taux de fraude en % du chiffre d'affaires	Répartition du chiffre d'affaires en % du total
Plus de 1 million €	1,6	2,8	7
De 200 000 à 1 million €	23,7	5,8	51,4
De 100 000 à 200 000 €	26,7	14,3	23,2
De 30 000 à 100 000 €	37,8	29,5	16
Moins de 30 000 €	10,1	53,3	2,4
Ensemble	100		100

Source : INSEE

II - Une fraction significative de contribuables non adhérents

La proportion des contribuables non adhérents aux organismes agréés est de 30 %. Il convient dès lors de s'interroger sur les causes de cette non adhésion.

A - Une adhésion plus faible des artisans et commerçants par rapport aux exploitants agricoles et aux professions libérales

1 - En théorie, toutes les entreprises peuvent adhérer à un organisme agréé

a) Adhérents des centres de gestion agréés

Toute entreprise commerciale, industrielle, artisanale ou agricole peut adhérer à un centre de gestion, quelle que soit sa forme juridique (entreprise individuelle ou personne morale), son mode d'imposition (bénéfice réel ou micro-entreprise) ou la catégorie d'impôt dont elle relève (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés)³¹.

Les commerçants, industriels, artisans ou agriculteurs ont toute liberté pour adhérer au centre de leur choix, quel que soit le lieu où le centre a son siège.

Les personnes physiques n'exerçant pas en qualité d'entrepreneur individuel (bénéfices non professionnels et professions libérales) ne sont pas autorisées à adhérer à un centre de gestion agréé, sauf si elles

³¹ Articles 1649 quater C du code général des impôts et 371 B de l'annexe II au code général des impôts.

déclarent des revenus dans la catégorie des bénéfices industriels ou commerciaux.

b) Adhérents des associations de gestion agréées

Toute personne exerçant une profession libérale ou titulaire d'une charge ou d'un office, relevant de l'impôt sur le revenu, peut adhérer à l'association de son choix quel que soit le mode d'exercice de la profession (à titre individuel ou sous la forme d'une société) ou son mode d'imposition (micro-BNC ou déclaration contrôlée)³².

Peuvent également adhérer aux associations agréées les contribuables qui disposent de revenus non professionnels imposés au réel dans la catégorie des bénéfices non commerciaux (revenus d'activités artistiques ou sportives exercées à titre non professionnel par exemple), et qui auront souscrit un engagement d'amélioration de la connaissance des revenus.

2 - Un taux d'adhésion plus élevé pour les exploitants agricoles et les professions libérales que pour les artisans et commerçants

Alors que l'adhésion aux organismes agréés est en principe ouverte à toutes les entreprises, 98,8 % des adhérents des organismes agréés sont des entreprises individuelles soumises à l'impôt sur le revenu dans le cadre du régime du bénéfice réel simplifié ou du bénéfice réel normal. Seules 1 % des entreprises à l'IS étaient adhérentes en 2012 d'un organisme agréé.

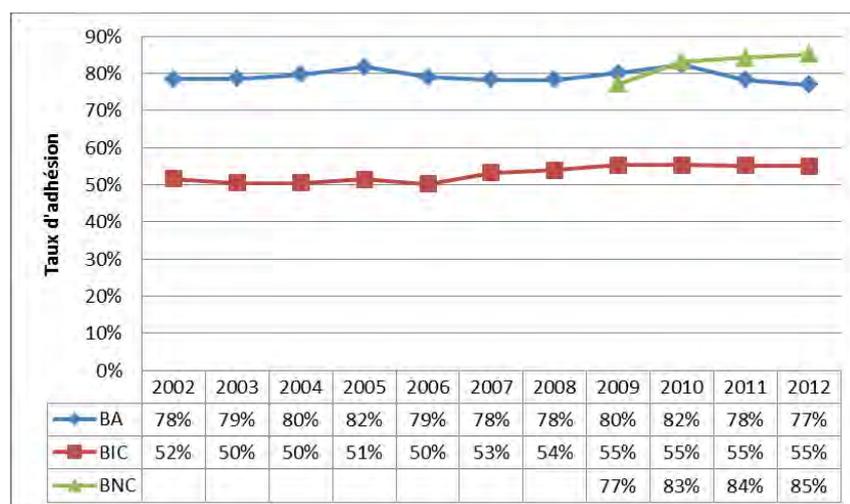
Les organismes agréés comptent au total 1,13 million d'adhérents en 2012. 69 % des professionnels soumis à l'impôt sur le revenu au réel adhèrent à un organisme agréé. Inversement, une proportion significative de ces professionnels (30 %) n'adhèrent pas à un organisme agréé et supportent une majoration de 25 % de leurs revenus.

³² Articles 1649 quater F du CGI et 371 M de l'annexe II au code général des impôts.

Le taux d'adhésion à un organisme agréé est très différent selon le régime fiscal des entreprises. Alors que 77 % des exploitants agricoles (BA) et 85 % des professions libérales (BNC) adhèrent à un centre ou une association agréés, seuls 55 % des artisans, commerçants et industriels (BIC) sont adhérents.

Depuis 2002, le taux d'adhésion des agriculteurs est stable. Celui des entreprises relevant des BIC connaît un léger repli depuis 2010. Celui des professions libérales a tendance à augmenter régulièrement depuis 2008, d'environ 1 % par an.

Graphique n° 3 : évolution des taux d'adhésion (professionnels IR au réel)



Source : Cour des comptes à partir de données DGFIP

Note : Les informations sur le taux d'adhésion des BNC ne sont pas disponibles avant 2008.

B - Les raisons de la non adhésion

1 - Une non adhésion qui s'explique davantage par la déclaration de déficits pour les BIC que pour les BA et les BNC

Le faible taux d'adhésion des BIC s'explique principalement par le fait que les BIC au réel déclarent davantage de déficits que les BA ou les BNC : 58 % des non adhérents BIC déclaraient des déficits en 2012, et par conséquent n'avaient pas intérêt à adhérer, contre seulement 38 % des BA et 32 % des BNC.

Inversement, une part importante de BA et de BNC n'adhèrent ainsi pas à un organisme agréé alors même qu'ils déclarent des bénéfices et qu'ils auraient donc intérêt à adhérer. Ainsi, en 2012, 62 % des BA et 68 % des BNC n'adhéraient pas à un organisme agréé alors même qu'ils déclaraient des bénéfices, contre seulement 42 % des BIC.

Pour autant, il convient de rappeler que le fait de déclarer des bénéfices n'implique pas forcément d'être imposable, encore faut-il que le revenu imposable par part soit supérieur au seuil d'imposition. Seuls les entreprises au réel déclarant des bénéfices et imposables ont réellement intérêt à adhérer à un organisme agréé pour bénéficier de la non majoration.

Il n'en demeure pas moins que la part d'entreprises déclarant des bénéfices et n'adhérant tout de même pas (en bleu sur les graphiques) est un indicateur de la population qui présente des risques de fraude.

2 - Une population de non adhérents qui se renouvelle peu

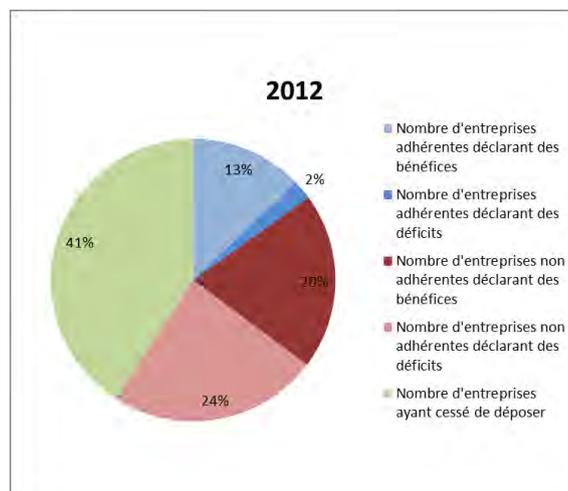
Afin de déterminer la dynamique des non adhérents, leur trajectoire a été reconstituée sur plusieurs années. Pour des raisons techniques, deux populations ont été distinguées : l'ensemble des BIC et BA au réel non adhérents en 2008, d'une part, et l'ensemble des BNC au réel non adhérents en 2009, d'autre part. L'analyse effectuée consiste à identifier ce qu'elles sont devenues, respectivement cinq et quatre ans plus tard, pour voir quelles entreprises ont adhéré et lesquelles n'ont pas adhéré.

Les résultats montrent tout d'abord un nombre important de cessations de dépôt de déclarations (en vert sur les graphiques ci-dessous) : 41 % des BA et BIC et 33 % des BNC, témoignant d'un arrêt d'activité.

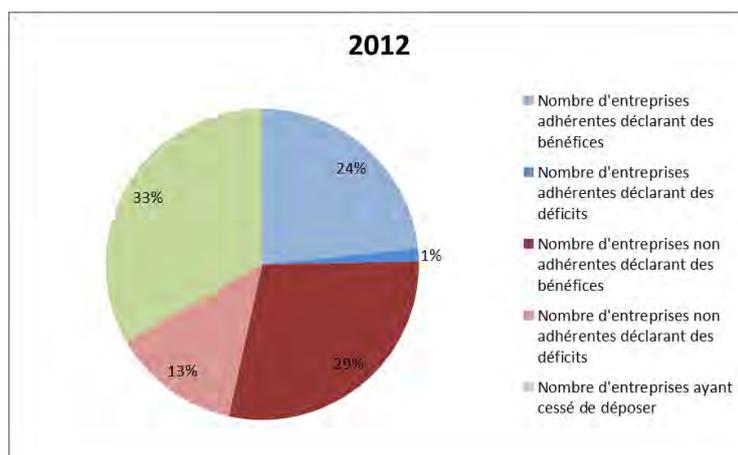
Parmi les entreprises non adhérentes en 2008 et toujours existantes quatre à cinq ans plus tard, la proportion de celles n'adhérant toujours pas à un organisme agréé alors même qu'elles y auraient intérêt (déclaration de bénéfices) est élevée (29 % pour les BNC et 20 % pour les BIC et BA, en rouge foncé sur les graphiques).

Ceci suggère que le stock de non adhérents ne se renouvelle pas continuellement au gré des créations d'entreprises mais qu'il reste pour plus de la moitié (sections rouge foncé et rouge clair) composé des mêmes entreprises, y compris lorsqu'elles sont en situation de bénéficier des avantages de l'adhésion.

Graphique n° 4 : répartition en 2012 des BIC et BA non adhérents en 2008



Source : Cour des comptes à partir de données DGFIP

Graphique n° 5 : répartition en 2012 des BNC non adhérents en 2009

Source : Cour des comptes à partir de données DGFIP

Plusieurs raisons peuvent expliquer qu'un entrepreneur individuel n'adhère pas à un organisme agréé alors même qu'il remplit les conditions pour bénéficier des avantages fiscaux associés :

- une volonté délibérée de fraude fiscale ;
- une mauvaise information ;
- une comptabilité désordonnée qui ne permet pas de satisfaire aux formalités liées à l'adhésion.

Il n'est pas possible de définir précisément la part de chacun de ces facteurs. Cependant, l'hypothèse d'une information insuffisante des entrepreneurs individuels sur l'existence des organismes agréés est peu crédible, pour plusieurs raisons. La plupart des entrepreneurs ont un expert-comptable qui devrait les informer de la possibilité de pouvoir bénéficier de la non majoration de leurs revenus. De plus, la non majoration de 25 % est en soi un avantage suffisamment important pour qu'il soit vraisemblablement connu des milieux professionnels. Pour les professions organisées relevant d'ordres ou de syndicats professionnels, l'information fournie par ceux-ci est de nature à faire connaître les organismes agréés. Enfin, le recours à la publicité par les organismes agréés est autorisé tout en étant encadré par la Charte des bonnes pratiques. Celle-ci a en effet assoupli la réglementation applicable aux organismes agréés en matière de publicité, en autorisant certaines actions

de communication (encarts dans la presse, diffusion de dépliant, affichettes dans les locaux, interventions publiques dans le cadre de salons professionnel, etc.)³³.

Dès lors, on ne peut exclure que la part des entreprises qui, sur une durée de cinq ans, n'adhèrent toujours pas à un organisme agréé alors même qu'elles pourraient bénéficier de la non majoration de leurs revenus de 25 % corresponde à des contribuables considérant que le gain obtenu de la sous-estimation de leurs revenus déclarés est supérieur à celui lié à la non majoration de 25 % de leurs revenus dont ils bénéficieraient en adhérant à un organisme agréé.

III - Un respect des obligations déclaratives sans garantie sur la sincérité des déclarations fiscales

Au-delà de la non adhésion de certaines entreprises, la sous-déclaration des indépendants pose la question de la régularité des déclarations fiscales des adhérents et du lien avec les contrôles qu'effectuent les organismes agréés sur les déclarations fiscales.

A - Les missions des organismes agréés en matière fiscale

1 - Les obligations des adhérents : transparence des revenus et sincérité des déclarations fiscales

Les adhérents des organismes de gestion agréés s'engagent principalement à fournir une comptabilité sincère et à être transparents en matière de déclarations fiscales.

³³ Cependant, demeurent prohibées plusieurs pratiques telles que le démarchage auprès d'adhérents potentiels ou auprès de leurs conseils (experts-comptables), la publicité comparative avec des organismes de gestion agréés concurrents et le parrainage de non adhérents par des adhérents.

En particulier, les adhérents de centres de gestion acceptent de produire au professionnel de l'expertise comptable qui tient leur comptabilité tous les éléments nécessaires à l'établissement d'une comptabilité sincère, de communiquer leurs documents comptables au centre (bilan, compte de résultat, annexes), et d'adresser tous les renseignements nécessaires aux contrôles des organismes agréés.

Les adhérents d'associations agréées quant à eux s'engagent à fournir tous les éléments nécessaires à l'établissement de déclarations sincères et complètes (pour les adhérents dont les déclarations de bénéfices sont élaborées par l'association agréée) et, pour les autres, à communiquer préalablement à l'envoi au service des impôts des entreprises la déclaration de bénéfices, le montant du résultat imposable et l'ensemble des données utilisées pour la détermination de ce résultat. De plus, les professionnels libéraux s'engagent à suivre les recommandations qui leur ont été adressées par les ordres et organisations dont ils relèvent, en vue d'améliorer la connaissance des revenus de leurs membres.

D'autres obligations des adhérents d'organismes agréés sont liées à la transparence des flux financiers. Ils s'engagent ainsi à accepter les règlements par chèques et à informer leurs clients de leur qualité d'adhérent et de la possibilité de régler par chèque.

2 - Les vérifications effectuées par les OGA

a) L'aide à l'établissement des déclarations fiscales

Les centres de gestion agréés peuvent élaborer les déclarations fiscales de leurs adhérents soumis à un régime réel d'imposition qui en font la demande. Cette prestation relève d'une mission accessoire³⁴, et non d'une mission obligatoire rendue à l'ensemble des adhérents. Elle peut donner lieu à une facturation distincte.

³⁴ BOFiP aux § 10 à 30 du BOI-DJC-OA-20-10-20-40.

L'organisme chargé d'élaborer la déclaration de résultats doit s'assurer que les documents à partir desquels il effectue ce travail ne comportent pas d'erreurs matérielles (exemple : erreur de report ou de calcul) ou de fond (exemple : inscription en frais généraux ou dans le compte achats du prix de revient d'une immobilisation amortissable).

b) Le contrôle formel des déclarations

Chaque année, les organismes agréés procèdent à un examen de la forme des déclarations de résultats et de leurs annexes³⁵. L'organisme doit s'assurer que la méthodologie comptable à laquelle ses adhérents ont recours leur permet de présenter des comptes annuels réguliers, sincères et donnant une image fidèle du résultat de leur entreprise. Pour ce faire, il peut demander des extraits de la comptabilité tenue par l'adhérent, notamment des balances comptables, des extraits du grand livre ou du livre-journal servi au jour le jour. Lorsque la comptabilité et la déclaration sont élaborées par un professionnel de l'expertise comptable, l'organisme est dispensé d'effectuer le contrôle formel des documents comptables de l'adhérent concerné, s'il dispose d'une attestation de l'expert-comptable.

c) L'examen de cohérence, de concordance et de vraisemblance et le compte rendu de mission

Les organismes de gestion agréés ont par ailleurs l'obligation d'effectuer un examen de concordance, de cohérence et de vraisemblance (ECCV) des déclarations fiscales transmises par chaque adhérent³⁶. Cette tâche, qui constitue le cœur de leur activité, a pour objectif d'assurer la cohérence interne des déclarations et de leurs annexes et d'apprécier la vraisemblance du résultat déclaré.

³⁵ Articles L. 1649 quater E et L. 1649 quater H du code général des impôts.

³⁶ CGI, art. 1649 quater E (CGA) et H (AGA). Pour les BIC, la déclaration se fait sur le formulaire Cerfa 2031.

Les organismes agréés disposent d'une certaine latitude dans le choix des techniques et procédures à mettre en œuvre pour réaliser l'ECCV. Ils peuvent demander des extraits de la comptabilité tenue par l'adhérent, notamment des balances comptables, des extraits du grand livre ou du livre-journal servi au jour le jour³⁷. En revanche, ils n'ont pas accès aux pièces justificatives des dépenses.

Pour réaliser l'ECCV, ils doivent notamment :

- veiller à la cohérence interne de la déclaration et de ses annexes, en rapprochant les différents postes du compte d'exploitation, du compte de pertes et profits et du bilan ;
- apprécier la vraisemblance du résultat déclaré à partir des informations contenues dans la déclaration, notamment en comparant les ratios de gestion de l'entreprise avec ceux de son secteur professionnel d'activité.

Les anomalies ou erreurs décelées par l'organisme agréé³⁸ doivent être signalée aux adhérents en les invitant à fournir les explications utiles et, le cas échéant, à procéder aux corrections nécessaires sous la forme du dépôt d'une déclaration rectificative.

L'ECCV, qui ne concernait initialement que les déclarations de résultats des professionnels (impôt sur le revenu), a été étendu aux déclarations de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) des adhérents par la loi de finances pour 2009.

Les vérifications opérées par les organismes agréés sur les déclarations de TVA consistent en des contrôles de la base imposable à la TVA, des contrôles de la TVA collectée et de la TVA déductible.

³⁷ (BO 5 J-1-11, nos 31 et 16 à 25).

³⁸ Par exemple, stock d'entrée de l'exercice non identique au stock de sortie de l'exercice précédent, invraisemblance du résultat déclaré par rapport aux informations contenues dans la déclaration et aux ratios du dossier de gestion, etc.

Depuis la mise en œuvre du contrôle des déclarations de TVA en 2009, les organismes agréés constatent de nombreuses erreurs déclaratives.

d) Le compte rendu de mission

La loi de finances pour 2009 a imposé aux organismes de gestion agréés d'établir un compte-rendu de mission suite à l'examen du dossier de chaque adhérent. Il conclut ou non à la concordance, à la cohérence et à la vraisemblance des déclarations et est adressé à l'adhérent ainsi qu'à l'administration fiscale qui peut ainsi retracer les travaux effectués par l'organisme de gestion agréé.

L'organisme agréé est tenu d'adresser le compte rendu de mission à ses adhérents au plus tard dans les huit mois à compter de la réception des déclarations fiscales par l'organisme agréé. Une entreprise dont la clôture de l'exercice intervient au 31 décembre de l'année n déposera sa déclaration de résultats au plus tard en mai de l'année $n+1$ et recevra son compte rendu de mission au plus tard en janvier $n+2$.

Les conclusions d'un compte rendu de mission, document qui engage la responsabilité des organismes de gestion agréés, ne préjugent pas du déclenchement éventuel d'un contrôle fiscal externe par l'administration fiscale.

La délivrance du compte rendu de mission par l'organisme agréé à l'administration subordonne la possibilité pour l'adhérent de bénéficier de la réduction du délai de reprise de l'administration de 3 à 2 ans.

Les conclusions possibles d'un compte-rendu de mission réalisé par un organisme de gestion agréé

Les CRM peuvent déboucher sur une conclusion positive ou négative:

1/ Situation permettant de conclure à la concordance, la cohérence et la vraisemblance des déclarations (CRM « positif ») :

- absence d'anomalie ;

- absence d'anomalie après réponse satisfaisante à demande d'éléments complémentaires ;
 - envoi d'un courrier d'information par l'organisme agréé ;
 - transmission d'une ou des déclaration (s) rectificative(s) à la demande de l'organisme agréé.
- 2/ Situation ne permettant pas de conclure à la concordance, la cohérence et la vraisemblance des déclarations (CRM « négatif ») :
- absence de réponse aux demandes de renseignements envoyées par l'organisme agréé ;
 - réponse jugée incomplète ou non satisfaisante par l'organisme agréé ;
 - désaccord avec l'organisme agréé.

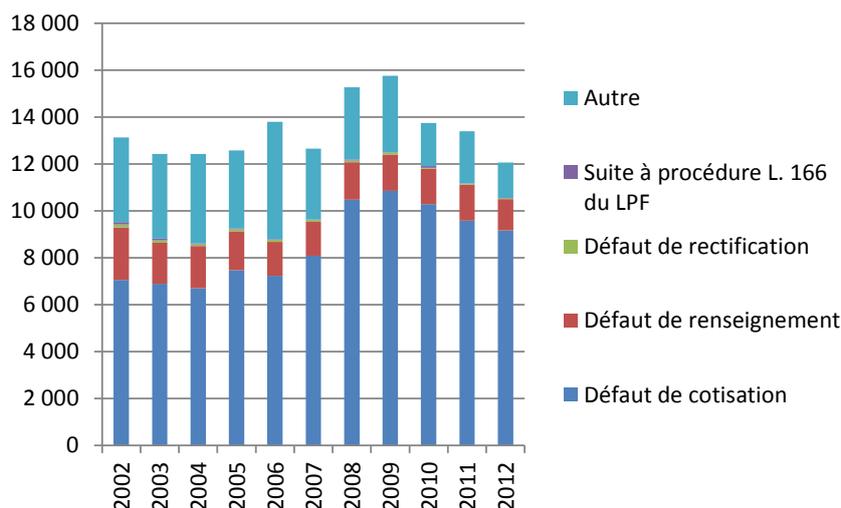
e) La possibilité d'exclure un adhérent

S'ils ne procèdent pas aux rectifications, ne donnent pas suite aux demandes d'informations de leur organisme agréé ou y répondent de manière insuffisante, les adhérents s'exposent à l'engagement d'une procédure d'exclusion à leur encontre, inscrite dans les statuts des organismes agréés.

Le nombre d'exclusions annuelles d'adhérents d'organismes de gestion agréés au cours des dix dernières années oscille autour de 13 000 sur une population totale proche de 1,1 million, soit environ 1 % par an en moyenne.

Le principal motif d'exclusion est le non paiement de la cotisation. La fréquence des exclusions pour cause de défaut de justification ou de non correction de la déclaration de résultat est très faible.

Graphique n° 6 : évolution des exclusions d'adhérents de centres de gestion agréés entre 2002 et 2012



Source : DGFIP

f) Une absence de contrôle sur les déclarations sociales

Il n'entre pas dans les missions des organismes agréés d'assurer le contrôle direct des déclarations sociales.

Ils jouent toutefois un rôle de manière indirecte dans la détermination de l'assiette des cotisations sociales. En effet, le revenu professionnel retenu pour le calcul de l'impôt sur le revenu dans le cadre d'une activité non salariée (BA, BIC, BNC) sert de base au calcul de l'assiette des cotisations sociales. L'intervention des organismes de gestion agréés a donc un impact indirect sur le calcul de l'assiette des cotisations sociales des entrepreneurs individuels dans la mesure où ils contrôlent la cohérence et la vraisemblance du revenu fiscal déclaré.

B - Une stabilité du nombre d'anomalies détectées par les organismes agréés

Les données déclaratives transmises par les organismes agréés dans le cadre de l'application de suivi de leur gestion utilisée par la DGFIP permettent de dresser le bilan de leur activité.

À travers les contrôles formels et les examens de concordance, de cohérence et de vraisemblance, les organismes de gestion agréés examinent chaque année plus d'un million de déclarations fiscales. La proportion de déclarations rectifiées est de l'ordre de 7 % à l'issue du contrôle formel et de 6 % à l'issue de l'examen de cohérence et de vraisemblance. Dans la mesure où il s'agit de deux filtres différents (contrôle formel et contrôle de fond), il peut s'agir des mêmes déclarations ou de déclarations différentes. Cette proportion est stable depuis une dizaine d'années. La proportion de comptes rendus de mission négatifs n'est pas connue.

Tableau n° 7 : résultats du contrôle formel et des examens de cohérence et de vraisemblance

Année	Contrôle formel : Déclarations examinées	Contrôle formel : Déclarations rectifiées	Contrôle formel : proportion de déclarations rectifiées	ECCV : Déclarations examinées	ECCV : Dossiers rectifiés	ECCV : proportion de déclarations rectifiées
2002	1 157 592	76 499	7 %	1 133 380	50247	4 %
2003	1 186 944	77 477	7 %	1 159 459	56 422	5 %
2004	1 192 315	72 447	6 %	1 159 030	62 801	5 %
2005	1 174 093	77 111	7 %	1 134 919	62 147	5 %
2006	1 144 455	77 184	7 %	1 102 538	61 743	6 %
2007	1 126 437	76 989	7 %	1 089 359	63 504	6 %
2008	1 164 970	84 229	7 %	1 123 383	78 079	7 %
2009	1 162 719	68 486	6 %	1 148 186	65 945	6 %
2010	1 143 836	64 101	6 %	1 162 351	65 237	6 %
2011	1 065 651	67 699	6 %	1 079 175	59 155	5 %
2012	1 109 055	83 727	8 %	1 075 974	48 123	4 %

Source : DGFIP- état OAI

C - À chiffre d'affaires donné, un résultat fiscal déclaré légèrement plus élevé chez les adhérents

Les entreprises adhérentes déclarent un résultat fiscal légèrement plus élevé que les non adhérents quel que soit le chiffre d'affaires de l'entreprise pour des chiffres d'affaires inférieurs à 350 000 €³⁹.

Ce résultat est valable aussi bien pour les petites entreprises soumises à l'impôt sur le revenu – qui constituent plus de 98 % des adhérents – que pour les petites entreprises à l'IS.

Pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 350 000 €, il convient de les distinguer selon leur catégorie d'imposition. Les BA et les BNC adhérents déclarent un résultat fiscal plus élevé que les non adhérents.

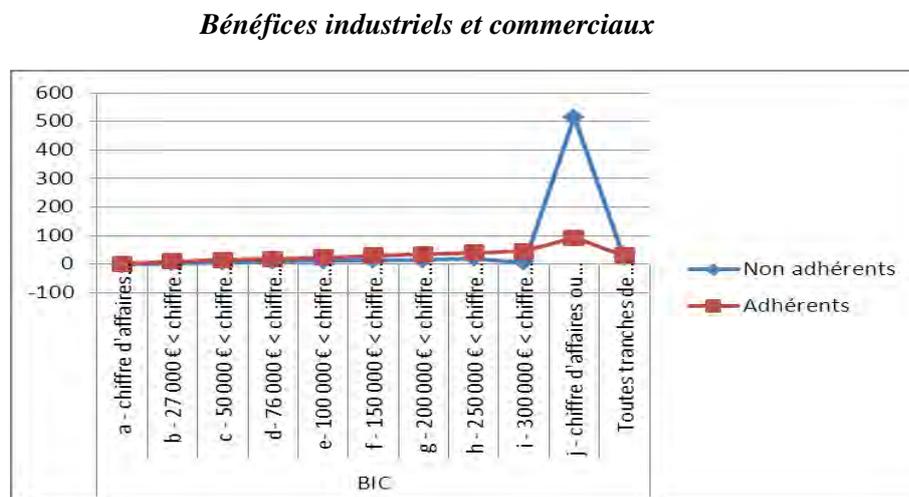
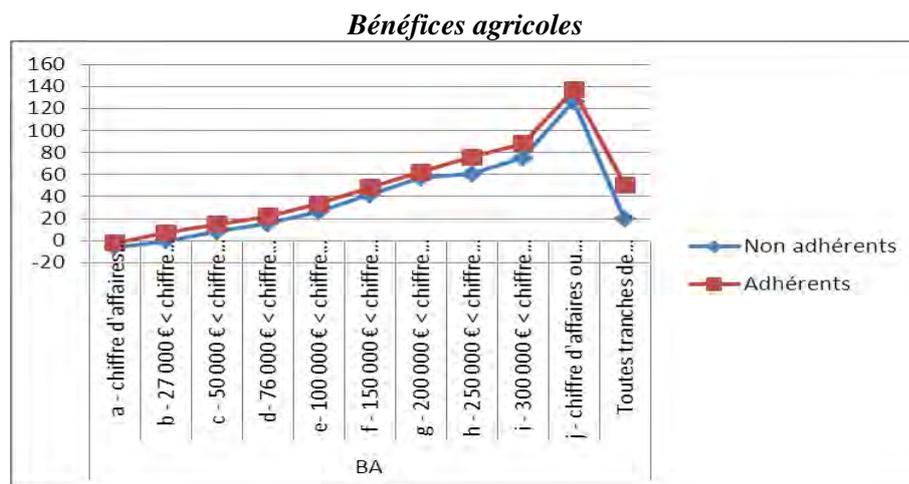
En revanche, les adhérents BIC et sociétés à l'IS déclarent un résultat fiscal nettement plus faible que les non adhérents. Pour les sociétés à l'IS, cela s'explique par le fait que la grande majorité des entreprises ne sont pas adhérentes et que les grandes entreprises impactent à la hausse le résultat fiscal des non adhérents.

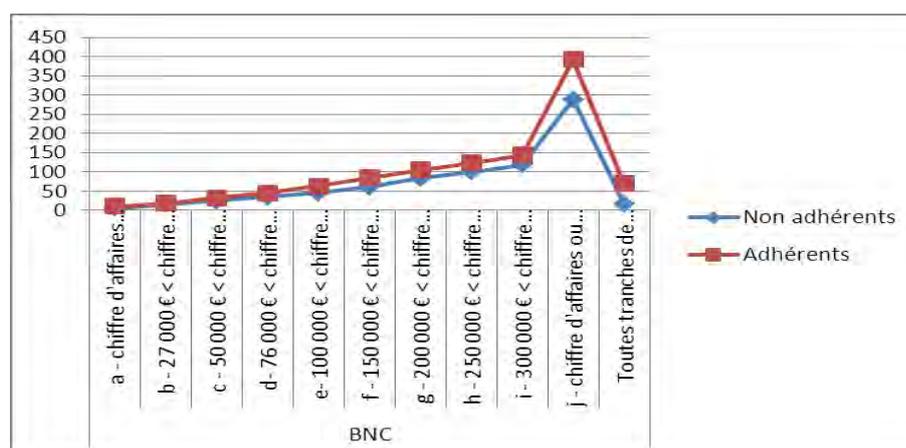
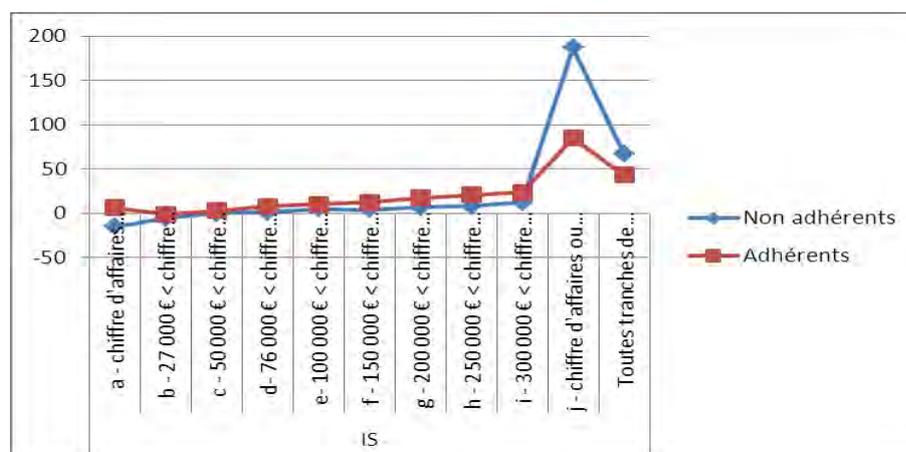
Pour les BIC, le poids des entreprises à fort chiffre d'affaires et à fort résultat fiscal parmi les non adhérents accroît fortement le résultat fiscal moyen⁴⁰. Il s'agit principalement de sociétés en nom collectif (SNC), de sociétés civiles ou de sociétés en participation.

³⁹ Ces résultats concernent l'essentiel des entreprises à l'IR puisqu'en 2011, 95 % des BIC, BA, BNC avaient un chiffre d'affaires inférieur à 496 841 €.

⁴⁰ Dans la tranche des entreprises ayant un chiffre d'affaires supérieur à 350 000 €, celles ayant un résultat fiscal supérieur à 500 000 € représentent plus de 10 % des non adhérents contre moins de 1 % des adhérents. Parmi ces entreprises, certaines ont des résultats fiscaux très élevés (plus de 100 M€), ce qui impacte fortement à la hausse la moyenne du résultat fiscal.

**Graphique n° 7 : résultat fiscal moyen par tranche de chiffre d'affaires
(en milliers d'euros, 2011)**



Bénéfices non commerciaux**Impôt sur les sociétés**

Source : DGFIP – retraitements Cour des comptes

Légende : a - chiffre d'affaires ou recettes \leq 27 000 € ; b - 27 000 € < chiffre d'affaires ou recettes \leq 50 000 € ; c - 50 000 € < chiffre d'affaires ou recettes \leq 76 000 € ; d - 76 000 € < chiffre d'affaires ou recettes \leq 100 000 € ; e - 100 000 € < chiffre d'affaires ou recettes \leq 150 000 € ; f - 150 000 € < chiffre d'affaires ou recettes \leq 200 000 € ; g - 200 000 € < chiffre d'affaires ou recettes \leq 250 000 € ; h - 250 000 € < chiffre d'affaires ou recettes \leq 300 000 € ; i - 300 000 € < chiffre d'affaires ou recettes \leq 350 000 € ; j - chiffre d'affaires ou recettes > 350 000 € ; Toutes tranches de CAHT

Deux raisons peuvent être avancées pour expliquer un résultat fiscal déclaré des adhérents plus élevé que celui des non adhérents pour une même tranche de chiffre d'affaires (hors grandes entreprises) :

- soit les vérifications des déclarations fiscales des adhérents opérées par les organismes agréés sont efficaces et permettent d'améliorer la sincérité des déclarations des adhérents ;
- soit ce sont les contribuables les plus sincères qui adhèrent aux organismes agréés et il y a ainsi un « biais de sélection ». Dès lors, la valeur ajoutée des vérifications opérées par les organismes peut être remise en question.

Il est probable que ces deux causes expliquent chacune une part de ce résultat, mais dans des proportions impossibles à déterminer.

D - Des adhérents moins contrôlés que les non adhérents

A partir des statistiques du contrôle fiscal, il est possible de comparer les adhérents aux non adhérents afin d'examiner si l'adhésion à un organisme de gestion agréé se traduit par une plus grande régularité fiscale.

Comme le souligne le Conseil des prélèvements obligatoire⁴¹, la distinction entre fraude et simple irrégularité (erreurs et omissions involontaires, ignorance ou mauvaise interprétation du droit fiscal...) est complexe à établir. Dans la suite du propos, le terme de fraude fiscale sera entendu au sens large, c'est-à-dire incluant à la fois les fraudes délibérées et les erreurs de déclarations de bonne foi. Il est en effet difficile de distinguer statistiquement ces deux sources d'irrégularités. Le seul indicateur pouvant mesurer la fraude au sens strict, qui sera examiné, est l'ampleur des pénalités pour manquement délibéré.

⁴¹ Conseil des prélèvements obligatoire, *La fraude aux prélèvements obligatoire*, 2007

Méthodologie des statistiques du contrôle fiscal

Les statistiques fournies par les services du contrôle fiscal de la DGFIP portent à la fois sur le contrôle sur pièces et sur le contrôle sur place. Les deux échantillons (contrôles sur pièces et contrôles sur place) ne sont pas identiques dans la mesure où ces deux types de contrôles ne relèvent pas des

mêmes applications informatiques. Le premier échantillon regroupe les contrôles sur pièces effectués sur environ 135 000 entreprises entre 2010 et 2012. Le second échantillon regroupe les contrôles sur place effectués sur des entreprises entre le 1^{er} janvier 2010 et le 31 décembre 2012 et dont les rectifications portent sur les années 2009 à 2011. Dès lors, pour une entreprise vérifiée sur la période 2009-2011, les rappels concernant l'année 2010 seront restitués dans les statistiques en 2010. L'échantillon des contrôles sur place varie donc de 23 000 (2011) à 98 000 (2009) en fonction de l'année vérifiée, selon l'état d'avancement du contrôle sur place.

Un compte rendu de mission est classé dans la catégorie « indéterminé » lorsqu'il n'est pas possible de rattacher ses conclusions à un exercice, voire lorsqu'il existe deux comptes rendus de mission au titre d'un même exercice dont l'un est positif et l'autre négatif.

Un compte rendu de mission est classé dans la catégorie « absence de CRM » lorsqu'il n'a pas été déposé ou lorsque l'application informatique ne recense pas d'information sur son dépôt.

1 - Des adhérents 1,5 à 2 fois moins contrôlés que les non adhérents

Afin de comparer la situation des adhérents à celle des non adhérents, il est tenu compte uniquement des contrôles portant sur les entreprises imposées dans les catégories BIC, BA et BNC, qui représentent 98,8 % des adhérents d'organismes agréés.

Il apparaît que les entreprises adhérentes à un organisme agréé font statistiquement moins l'objet d'opérations de contrôle fiscal que les entreprises non adhérentes.

En 2010, 45 % des contrôles sur pièces et 38 % des contrôles sur place réalisés sur des entreprises déclarant des BA avaient porté sur des adhérents, alors que 82 % de ces entreprises adhéraient à un organisme agréé. De même, 33 % des contrôles sur pièces et 27 % des contrôles sur place réalisés sur des entreprises déclarant des BIC avaient porté sur des adhérents, alors que 55 % de ces entreprises adhéraient à un organisme agréé. Enfin, 54 % des contrôles sur pièces et 45 % des contrôles sur place réalisés sur des entreprises déclarant des BNC avaient porté sur des

adhérents, alors que 83 % de ces contribuables adhéraient à un organisme agréé (Cf. annexe n° 8 sur le nombre de contrôles fiscaux sur pièces et sur place).

Ces proportions se retrouvent sur les trois années examinées (2010, 2011, 2012 pour les contrôles sur pièces et 2009, 2010, 2011 pour les contrôles sur place), à l'exception de l'année 2011 du contrôle sur place⁴².

Les statistiques du contrôle fiscal font donc ressortir que les adhérents d'organismes agréés sont entre 1,5 et 2 fois moins contrôlés que les non adhérents.

Plusieurs causes seraient de nature à expliquer le taux de fréquence des contrôles fiscaux deux fois plus faible sur les adhérents :

- le fait que l'administration ait tendance à écarter d'office les adhérents de la programmation des contrôles fiscaux car elle estimerait que les vérifications préalables des organismes agréés seraient efficaces et suffisantes, ce qui n'est pas le cas jusqu'à présent (Cf. infra) ;
- le fait que l'administration détecte moins facilement les adhérents fraudeurs car les vérifications des organismes agréés amélioreraient la qualité formelle des déclarations, voire contribueraient à un lissage des éléments déclarés de nature frauduleuse les rendant plus difficilement détectable par les outils d'analyse risque des services fiscaux ;
- le fait que les adhérents présentent une meilleure sincérité fiscale que les non adhérents, indépendamment des contrôles des organismes de gestion agréés.

Ces deux derniers éléments sont examinés successivement ci-dessous.

⁴² Les années mentionnées désignent l'exercice sous revue et non l'année de clôture du contrôle. Compte tenu du délai de reprise de trois ans de l'administration fiscale, l'exercice 2011 peut faire l'objet de contrôles jusqu'en 2014.

2 - Une moindre détection des adhérents lors de la programmation des contrôles fiscaux

La moindre fréquence de contrôle des adhérents pourrait s'expliquer pour partie par un biais de sélection lié à la qualité formelle des déclarations, voire à un lissage des éléments déclarés.

L'administration fiscale a elle-même mis cet élément en avant dans une étude réalisée en 2000 sur la contribution des organismes agréés à l'amélioration de la connaissance des revenus des professionnels non salariaux. Elle y indique que les déclarations des adhérents présentent une meilleure qualité formelle et que cela peut expliquer la moindre intervention des services sur ces dossiers.

De la même manière, les vérifications opérées par les organismes agréés pourraient contribuer à un lissage des déclarations qui aboutirait à un moindre contrôle des adhérents. En s'assurant de la concordance, de la cohérence et de la vraisemblance des déclarations de leurs adhérents, notamment par rapport aux déclarations des autres professionnels du même secteur économique, les organismes agréés contribueraient à ce que leurs adhérents ressortent moins lors des analyses-risques effectuées par les services fiscaux. En effet, ces analyses-risques sélectionnent les dossiers en fonction de critères de rupture de comportement, d'absence de concordance entre les différentes déclarations déposées ou d'absence de vraisemblance des ratios économiques (marges par exemple), critères faisant plus particulièrement l'objet des contrôles des organismes agréés.

L'analyse-risque joue un rôle important dans la programmation des contrôles fiscaux non négligeable puisqu'environ un quart des contrôles menés sur des adhérents d'organismes agréés en résultent.

E - Une absence de garantie sur la sincérité fiscale des adhérents

1 - Des adhérents redressés dans les mêmes proportions que les non adhérents

Lorsque des contrôles fiscaux sur pièces sont réalisés sur des adhérents, des erreurs ou des fraudes sont constatées en moins grand nombre que chez les non adhérents.

En 2011, sur l'ensemble des adhérents soumis au régime BIC, BA ou BNC ayant fait l'objet d'un contrôle sur pièces, 22 % ont reçu une proposition de rectification de l'administration, suite à des irrégularités constatées. Chez les entreprises non adhérentes d'organismes agréés, cette proportion est de 32 % (Cf. annexe sur les résultats des contrôles fiscaux sur pièces et sur place).

Ce résultat peut cependant tenir au fait que les adhérents font moins l'objet de rectifications pour défaut de pièces justificatives – qui est un des motifs principaux de rectifications à l'issue du contrôle sur pièces – en raison des vérifications et des questionnements préalables des organismes agréés.

Le contrôle sur pièces n'est donc pas un indicateur suffisamment pertinent pour mesurer le niveau de fraude des adhérents et l'efficacité des vérifications des organismes agréés, au contraire du contrôle sur place. Lorsque l'administration considère que le contrôle sur pièces n'est pas suffisant, elle effectue alors un contrôle approfondi sur place qui permet de déterminer les irrégularités les plus graves.

Lorsque des contrôles fiscaux sur place sont conduits sur des adhérents, la proportion de fraudes ou d'erreurs apparaît très élevée. En 2011, sur l'ensemble des adhérents soumis au régime BIC, BA ou BNC ayant fait l'objet d'un contrôle sur place, 82 % ont reçu une proposition de rectification de l'administration, suite à des irrégularités constatées.

La proportion de fraudes ou d'erreurs constatée chez les adhérents est quasiment identique à celle constatée chez les non adhérents. En effet, le taux de rectification suite à un contrôle sur place était identique en 2011 chez les adhérents et les non adhérents, soit 82 %. Ces taux étaient de 74 % chez les adhérents et 77 % chez les non adhérents en 2009 et 80 % chez les adhérents et 83 % chez les non adhérents en 2010.

Ce résultat peut s'expliquer pour partie par le fait que, lorsque l'administration engage un contrôle sur place, elle est quasiment déjà sûre de trouver des motifs de redressement.

Pour autant, la forte proportion de redressements des adhérents à l'issue du contrôle sur place, et dans des proportions peu différentes des non adhérents, conduit à s'interroger sur la portée des vérifications préalables effectuées par les organismes agréés. S'ils permettent d'assurer une conformité formelle et une vraisemblance des déclarations fiscales des adhérents, les travaux des organismes agréés ne permettent pas de déceler des irrégularités de fond chez les adhérents.

Un compte rendu de mission positif n'est pas ainsi une garantie de la régularité d'une déclaration fiscale : en 2011, 21 % des adhérents à un organisme agréé ayant reçu un compte rendu de mission positif et ayant fait l'objet d'un contrôle sur pièces et 83 % de ceux ayant fait l'objet d'un contrôle sur place ont reçu une proposition de rectification, soit dans des proportions similaires aux rectifications concernant l'ensemble des adhérents.

2 - Des droits rappelés de 1,5 à 2 fois moins élevés sur les adhérents

Si les contrôles fiscaux sur des adhérents débouchent sur des propositions de rectification dans des proportions similaires pour les adhérents et les non adhérents, le montant des droits rappelés est en moyenne plus faible pour les adhérents quelle que soit la tranche de chiffre d'affaires (Cf. annexe n° 10 sur la moyenne des droits rappelés lors de contrôles fiscaux sur place).

Pour les entreprises de taille intermédiaire, les petites entreprises et les TPE adhérentes soumises au régime des BIC ou à l'IS, les droits rappelés sont environ deux fois moins élevés que chez les non adhérents lors des contrôles fiscaux sur place. L'écart atteint 2,7 fois pour les TPE. Une partie des adhérents à des centres agréés dans cette catégorie (micro-BIC) pourrait en effet présenter une meilleure sincérité fiscale dans la mesure où ils adhèrent alors qu'ils n'y ont aucun intérêt d'un point de vue fiscal (ils ne bénéficient pas de la non majoration).

Pour les petites et moyennes entreprises imposées en BNC, l'écart est un peu moins élevé : les droits rappelés sont en moyenne environ 1,5 fois plus faibles chez les adhérents que chez les non adhérents. Mais il s'élève à 3,6 fois pour les TPE pour les mêmes raisons que pour les BIC.

Pour les petites et moyennes entreprises imposées en BA, les droits rappelés des adhérents sont environ 1,4 fois plus faibles que pour les non adhérents. Les TPE agricoles sont les seules entreprises pour lesquelles la relation s'inverse : les droits rappelés des adhérents sont en moyenne légèrement plus élevés que pour les non adhérents, alors même que les adhérents de cette catégorie sont dans la même situation que les TPE en BIC ou en BNC. Ils sont pour partie imposés au forfait agricole et pour partie imposés au réel sur option dans la mesure où ils ont un chiffre d'affaires inférieur au seuil de passage au réel. Au vu de ces résultats, les TPE agricoles qui adhèrent à un centre agréé ne semblent pas présenter une sincérité fiscale différente de celle des non adhérents.

Les travaux des organismes agréés n'empêchent cependant pas des fraudes sur de gros montants. La Cour a relevé dans les services fiscaux départementaux plusieurs dossiers de cette nature. À titre d'exemple, un entrepreneur adhérent à un centre dans le domaine du bâtiment a fait l'objet en avril 2013 d'un redressement de 100 043 € pour plusieurs motifs (remboursements de TVA, remise en cause de charges déductibles, rectification de TVA non déductible, etc.).

3 - Des pénalités moins élevées chez les adhérents

Lorsque des irrégularités sont constatées à l'occasion de contrôles fiscaux chez des adhérents d'organismes agréés, elles semblent moins relever d'une fraude délibérée que chez les non adhérents.

Ainsi les adhérents d'organismes agréés font moins l'objet que les non adhérents de mises en œuvre de pénalités, hors intérêts de retard (cf. annexe n° 11 sur la moyenne des pénalités lors de contrôles fiscaux sur place). En 2011, sur l'ensemble des entreprises en BA ayant fait l'objet de pénalités à l'issue du contrôle sur pièces, seules 13 % étaient adhérentes d'un organisme agréé. Cette proportion s'élève à 17 % pour les entreprises BIC et 35 % pour les entreprises BNC. De même, à l'issue du contrôle sur place, 30 % des entreprises BA ayant fait l'objet de pénalités étaient adhérentes d'un organisme agréé, contre 26 % pour les BIC et 41 % pour les BNC.

Ces pénalités peuvent toutefois sanctionner aussi bien des erreurs que de la fraude délibérée. Le bon indicateur pour évaluer la fraude fiscale au sens étroit est la mise en œuvre de pénalités pour manquement délibéré. Ces données ne sont disponibles que pour le contrôle sur place mais doivent être considérées avec prudence car elles portent sur des échantillons trop petits (de l'ordre de 150 cas chaque année) pour qu'un constat à valeur générale en soit dégagé.

Les adhérents sont moins concernés que les non adhérents par les majorations pour manquement délibéré qui sanctionnent les irrégularités les plus graves. En 2011, sur l'ensemble des entreprises déclarant des BA ayant fait l'objet de majorations pour manquement délibéré à l'issue du contrôle sur pièces, aucune n'était adhérente d'un organisme agréé. Cette proportion s'élève à 31 % d'entreprises adhérentes pour les entreprises BIC et 15 % pour les entreprises BNC. La variabilité de ces proportions suivant les années témoigne toutefois de l'étroitesse de l'échantillon considéré.

Enfin, les montants des pénalités hors intérêts de retard appliquées aux adhérents d'organismes agréés sont en moyenne plus faibles : pour les entreprises en BIC ou à l'IS, elles représentaient des montants 3 à 3,5 fois moins élevés en moyenne que pour les non adhérents, toutes tailles d'entreprises confondues (TPE, petite entreprise, entreprise de taille intermédiaire).

Pour les entreprises BNC, les pénalités des adhérents étaient 2 fois moins élevées pour les PME et 6,5 fois moins élevées pour les TPE en moyenne que celles des non adhérents.

Pour les entreprises en BA, les pénalités sont environ 3 fois moins élevées pour les PME et 2 fois moins élevées pour les TPE chez les adhérents par rapport aux non adhérents.

IV - Un rôle utile pour la gestion de l'impôt mais sans lien avec le contrôle fiscal

Les organismes agréés présentent une utilité pour l'administration fiscale à plusieurs niveaux. Ils lui évitent un certain nombre de tâches de gestion de l'impôt (dématérialisation) tout en agissant de manière préventive pour favoriser le dépôt des déclarations. Par ailleurs, ils sont censés améliorer la détermination de l'assiette de l'impôt sur le revenu des professionnels en effectuant des contrôles de cohérence et de vraisemblance. Malgré cela, l'administration fiscale tire peu parti des contrôles préalables des organismes agréés dans sa stratégie de contrôle fiscal, ce qui peut témoigner d'une confiance réduite dans ces organismes.

A - Une utilité en matière de gestion de l'impôt

1 - Un meilleur respect des délais

Les organismes de gestion agréés jouent un rôle positif en matière de respect des délais de dépôt de déclarations professionnelles de leurs adhérents, en les informant des dates arrêtées chaque année et en veillant à ce que ces documents leur soient transmis suffisamment tôt. Le respect des dates de dépôt des déclarations constitue un des éléments du civisme fiscal des entreprises.

L'administration constate que les défaillances d'adhérents à un organisme de gestion agréés s'avèrent plus rares (12 % seulement des BIC, BA, BNC taxés d'office sont des adhérents), en raison vraisemblablement de l'action préventive des organismes en matière de respect des délais de déclaration.

2 - Une aide à la télédéclaration

Les organismes de gestion agréés participent également aux efforts de l'administration pour promouvoir le recours au dépôt dématérialisé des déclarations fiscales. Depuis l'origine de la procédure, ils sont des partenaires informatiques de l'administration pour l'envoi des fichiers de déclarations, obligeant leurs adhérents à avoir recours à la procédure de transfert des données comptables et fiscales (TDFC).

Depuis la loi de finances pour 2008, ils ont l'obligation de dématérialiser et de télétransmettre à la DGFIP les attestations qu'ils délivrent à leurs adhérents pour bénéficier de la non majoration des revenus ainsi que les liasses fiscales de ceux d'entre eux qui n'ont pas déjà donné mandat à leur expert-comptable⁵⁰. Cette obligation ne concerne que les adhérents BIC, BA, BNC au régime réel et non les micro-entreprises.

Le premier vecteur de télédéclaration demeure cependant l'expert-comptable. En effet, en 2012, sur un peu plus d'un million de déclarations professionnelles vérifiées par les organismes agréés, 73 % avaient fait l'objet d'une télé-déclaration par un autre intervenant (expert-comptable ou autre partenaire agréé de l'administration). Pour autant, les organismes agréés ont un rôle en ce domaine puisque 24 % de ces déclarations avaient été télé-déclarées par un organisme agréé. Seules 3 % n'avaient pas fait l'objet d'une télé-déclaration. Il peut s'agir d'entreprises au forfait non concernées par la dématérialisation.

⁵⁰ Articles 1649 quater E et 1649 quater H du code général des impôts.

Tableau n° 8 : Origine de la télédéclaration des dossiers examinés par les organismes agréés

	2010	2011	2012
Télédéclaration par un autre intervenant	66 %	70 %	73 %
Télédéclaration par l'OA	30 %	26 %	24 %
Déclarations non télétransmises	4 %	4 %	3 %

Source : DGFIP- état OAI (données disponibles qu'à partir de 2010)

Concernant les déclarations de résultats, au total, le taux de télédéclarants est plus élevé chez les adhérents d'organismes agréés (98,9 %) que chez les non adhérents (80,4 %).

Concernant les déclarations de TVA, le taux de télédéclarants est beaucoup plus faible (58 %), toutes entreprises confondues, même s'il augmente régulièrement depuis 2009 du fait de l'abaissement des seuils de chiffre d'affaires au-dessus desquels la télédéclaration est obligatoire. Il n'est cependant pas possible de distinguer selon l'adhésion à un organisme agréé.

L'impact positif des organismes agréés sur la dématérialisation des déclarations touche cependant à sa fin dans la mesure où la télédéclaration est en voie d'être généralisée. À partir d'octobre 2014, toutes les entreprises soumises à un régime réel d'imposition (normal ou simplifié, IR ou IS) devront télétransmettre leur déclaration de TVA, leur paiement ainsi que leurs demandes de remboursement de crédit de TVA. De la même manière, à compter de mai 2014, les déclarations de résultats devront être télédéclarées à l'exception des professionnels non soumis à l'IS dont le chiffre d'affaires HT est inférieur à 80 000 €. En mai 2015, cette obligation sera généralisée à l'ensemble des entreprises imposées au réel.

B - L'impact d'une reprise des missions des OGA par l'administration

Si les organismes agréés contribuent à alléger la charge de la gestion de l'impôt sur le revenu des professionnels, il n'est pas aisé d'évaluer l'économie que cela représente en termes budgétaires, ni l'impact qu'aurait une reprise des missions des organismes agréés par l'administration, dans les conditions actuelles de gestion de l'impôt.

La reprise des missions fiscales des organismes agréés se traduirait par deux types de coûts.

Premièrement, cela engendrerait des coûts liés à l'assistance des contribuables dans l'établissement des déclarations professionnelles et de TVA. Ces coûts, et notamment la gestion de la relation avec les contribuables, sont actuellement supportés par les organismes agréés. Selon l'enquête activité effectuée par la DGFIP sur l'année 2012, la gestion de l'assiette des BIC, BA, BNC représentait 35,85 M€ de masse salariale. Cela correspond à la quotité de travail consacrée à la seule fonction de gestion de l'assiette des professionnels et particuliers en BIC, BA, BNC (676 ETP), indépendamment des autres tâches des agents, valorisée sur la base des coûts moyens constatés en 2012 par catégorie d'agents. La DGFIP ne recense cependant pas le nombre d'actes de gestion auxquels ce coût correspond, et ne distingue pas selon l'adhésion à un organisme agréé.

En supposant que l'intégralité des actes liés à l'assiette des professionnels concerne des professionnels BIC, BA, BNC non adhérents (512 500 professionnels) et que les adhérents solliciteraient dans les mêmes proportions les services de l'assiette, le coût de la gestion de l'assiette des professionnels adhérents (1 115 900 entreprises) représenterait 78 M€. Cette estimation présente plusieurs faiblesses :

- les 676 ETP actuellement dédiés à la gestion de l'assiette concernent non seulement des professionnels mais également des particuliers imposés à titre non professionnel dans les catégories BIC, BA, BNC ;
- le coût de gestion de l'assiette par l'administration pourrait être plus faible pour les adhérents que pour les non adhérents puisque les premiers devraient avoir besoin de moins d'assistance à l'établissement de leur déclaration ; en outre, le coût des fonctions de gestion de l'assiette et de contrôle formel diminue progressivement avec la télédéclaration et un recentrage des agents vers le contrôle sur pièces d'initiative.

En plus des coûts liés à l'assistance des contribuables dans l'établissement de leurs déclarations, la reprise des missions des organismes agréés au sein de l'administration fiscale se traduirait par des coûts liés aux contrôles sur pièces supplémentaires engendrés par la disparition de l'examen de concordance, de cohérence et de vraisemblance préalable. Actuellement, le coût unitaire du contrôle sur pièces sur les BIC, BA, BNC est de 655 €. Ce chiffre est obtenu à partir de la masse salariale dédiée aux contrôles sur pièces des BIC, BA, BNC

et du nombre de contrôles sur la même population. La reprise des missions des organismes agréés au sein de l'administration se traduirait par 28 000 contrôles sur pièces supplémentaires par an, si l'on applique le taux actuel de BIC, BA, BNC faisant l'objet d'un contrôle sur pièces (2,51 %). Par conséquent, le coût de la reprise du contrôle de bureau représenterait 18,34 M€, selon la DGFIP.

Au total, la reprise des missions des organismes agréés au sein de l'administration représenterait un coût de l'ordre de 100 M€, selon la DGFIP.

Pour autant, cette estimation apparaît fragile dans la mesure où elle ne tient pas compte des économies d'échelle qui résulteraient d'une réappropriation par l'administration des missions des organismes agréés relatives à la gestion de l'impôt. Elle ne tient pas compte non plus du degré d'approfondissement des vérifications préalables qui seraient effectuées par l'administration. Plus généralement, elle part de l'hypothèse que la gestion de l'impôt concernant les actuels adhérents s'effectuerait dans les mêmes conditions que pour les actuels non adhérents.

Plus fondamentalement, la reprise de ces missions ne peut se mesurer à l'aune du seul critère budgétaire. Il n'est pas certain que la réappropriation des missions des organismes agréés par l'administration ait le même impact en matière de civisme fiscal que l'action menée par les organismes agréés en raison de leur statut de tiers de confiance entre l'entreprise et l'administration fiscale et des bonnes relations qu'ils sont parvenus à mettre en place avec les chefs d'entreprise.

C - Une absence de prise en compte des organismes agréés dans la programmation des contrôles fiscaux

La vérification des déclarations fiscales est programmée sur la base d'une analyse-risque qui permet de sélectionner informatiquement des dossiers de contribuables en fonction de critères de risque de fraude. Pour les professionnels au réel simplifié, les ratios des déclarations de résultats font l'objet d'un contrôle de vraisemblance au regard des ratios par profession dégagés dans les monographies établies par la direction nationale d'enquêtes fiscales.

L'analyse-risque effectuée par l'administration fiscale est proche des examens de concordance, de cohérence et de vraisemblance réalisés par les organismes agréés sur les professionnels à l'IR.

L'adhésion ou non à un organisme de gestion agréé n'est pas un critère de programmation des vérifications dans la mesure où l'application utilisée par les services fiscaux pour cibler les contrôles ne prend pas compte l'adhésion ou non à un organisme agréé comme critère de sélection.

Les comptes rendus de mission élaborés par les organismes agréés ont vocation à être de plus en plus intégrés dans la programmation des contrôles fiscaux, mais ce n'est pas encore le cas aujourd'hui.

La position de l'administration fiscale sur ce sujet a en effet évolué depuis la création du compte rendu de mission en 2009. L'existence d'un compte rendu de mission négatif est désormais considérée par la DGFIP comme un risque de fraude pouvant conduire à un contrôle. Pour cette raison, chaque année depuis 2010-2011, une liste des entreprises adhérentes pour lesquelles un compte rendu de mission négatif a été transmis par un organisme agréé est établie par la DGFIP et communiquée aux services déconcentrés compétents. Les dossiers dont le compte rendu de mission conclut à une anomalie sont censés être examinés en priorité, notamment sur les points pour lesquels l'organisme agréé n'a pas conclu à la concordance, la cohérence et la vraisemblance des déclarations.

En pratique, la Cour a toutefois constaté lors de ses contrôles sur place que les DR/DDFiP appliquent cette instruction de manière très variable selon les départements. La mise en place fin 2013 de la possibilité pour les agents des services déconcentrés de faire cette requête directement dans les applications devrait favoriser sa mise en œuvre effective.

À l'heure actuelle, il ne semble donc pas que les comptes rendus de mission – et notamment les comptes rendus de mission négatifs – soient un élément déterminant dans la programmation des contrôles. En

effet, en 2010, seuls 0,2 % des contrôles sur pièces et 3,8 % des contrôles sur place d'adhérents d'organismes agréés avaient porté sur des entreprises ayant un compte rendu de mission négatif et respectivement 3,5 % et 0,5 % avaient porté sur des entreprises ayant un compte rendu de mission indéterminé⁵¹. Cette proportion reste relativement stable entre 2010 et 2012 pour le contrôle sur pièces et entre 2009 et 2011 pour le contrôle sur place.

Même si leur position évolue, ceci illustre le fait que la DGFIP, et surtout les services chargés du contrôle fiscal, font peu confiance a priori aux travaux des organismes agréés pour améliorer la régularité des déclarations fiscales des entreprises individuelles.

Cette situation est regrettable dans la mesure où se superposent, sans articulation, deux structures, l'une publique et l'autre associative, chargées toutes deux de vérifier que les entreprises individuelles remplissent bien leurs obligations fiscales. Si l'administration pouvait obtenir davantage d'assurance sur la qualité des travaux des organismes agréés et si elle les intégrait, avec d'autres critères, dans la programmation des contrôles fiscaux, cela permettrait de concentrer les efforts sur la population résiduelle de non adhérents et d'adhérents présentant des risques sérieux de fraude. Une meilleure articulation entre la politique du contrôle fiscal et les travaux des organismes agréés suppose que les organismes agréés fournissent davantage de garanties sur la qualité déclarative des assiettes fiscales qu'ils contrôlent.

Il convient cependant d'être attentif à ce que cela ne débouche pas sur un contrôle excessivement allégé des adhérents d'organismes agréés ayant fait l'objet d'un compte rendu de mission positif, alors que les contrôles fiscaux sur ces entreprises révèlent en l'état actuel un nombre important d'irrégularités.

⁵¹ C'est-à-dire lorsqu'il n'est pas possible de rattacher le résultat du compte rendu de mission à un exercice, voire lorsqu'il existe deux comptes rendus de mission au titre d'un même exercice dont l'un est positif et l'autre négatif.

D - Une absence de communication de l'administration sur les résultats des contrôles fiscaux

Un autre signe de la mauvaise articulation entre l'administration fiscale et les organismes agréés est que, l'administration n'informe pas systématiquement les organismes agréés quand elle procède à des redressements sur leurs adhérents.

Tout manquement grave ou répété aux obligations de l'adhérent vis-à-vis de l'organisme agréé entraîne normalement son exclusion, sans préjudice des sanctions fiscales pouvant, le cas échéant, être prononcées à son encontre. L'adhérent doit être mis en mesure, avant toute décision d'exclusion, de présenter sa défense. Son exclusion peut faire l'objet d'un recours devant une juridiction de l'ordre judiciaire.

Les adhérents sont fréquemment tenus par les statuts des organismes agréés de signaler les résultats des contrôles fiscaux dont ils font l'objet. En pratique, une proportion importante d'adhérents ne sont pas au courant de cette obligation. Selon les enquêtes de satisfaction menées par les fédérations d'organismes agréés, sur 1 500 et 4 000 adhérents interrogés, c'était le cas de 21 % des adhérents d'associations agréées et de 38 % des adhérents de centres agréés.

L'organisme agréé peut exclure un adhérent qui méconnaît délibérément l'application d'une règle fiscale. La procédure de l'article L. 166 du livre des procédures fiscales⁵² délie l'administration fiscale du secret professionnel et l'oblige à transmettre cette information au président de l'organisme agréé concerné.

⁵² Article L. 166 du livre des procédures fiscales : « *L'administration des impôts doit communiquer aux présidents des centres de gestion agréés ou des associations agréées, les renseignements qui sont nécessaires à ces organismes pour leur permettre de prononcer, en tant que de besoin, l'exclusion des adhérents qui ne respectent pas les obligations leur incombant en vertu des statuts ou du règlement intérieur de ces centres de gestion ou associations. Ces renseignements peuvent porter sur la nature et le montant des rectifications dont l'adhérent a fait l'objet* ».

Cette procédure semble toutefois appliquée de manière hétérogène. Certains organismes agréés indiquent ne pas être informés par l'administration fiscale des rectifications dont leurs adhérents ont fait l'objet. D'après un bilan effectué par la DGFIP en novembre 2011, 43 % des agents chargés du suivi des organismes agréés dans les DD/DRFiP indiquent qu'il n'y a pas de suivi de cette procédure, tandis que 38 % sont sans opinion et que seuls 19 % indiquent procéder à un tel suivi.

Pourtant, une note du directeur général des impôts de 2000 avait déjà identifié cette situation et enjoint aux services déconcentrés de recourir de façon plus systématique à la procédure de l'article L. 166, y compris pour les redressements significatifs effectués en contrôle sur pièces. Alors que le système des organismes agréés, pour qu'il fonctionne, implique une interaction avec l'administration fiscale, en l'état actuel, on constate davantage une juxtaposition qu'une interaction.

De plus, même si l'organisme agréé est informé par l'administration des rectifications effectuées sur ses adhérents, les suites données sont hétérogènes. Les adhérents ne sont pas systématiquement exclus de l'organisme agréé. Les données relatives au nombre d'exclusions suite à la procédure de l'article L. 166 sont d'ailleurs très variables selon les années, sans que la DGFIP soit en mesure de fournir des explications.

Tableau n° 9 : nombre d'exclusions suite à la procédure de l'article L. 166 du livre des procédures fiscales

	Nombre d'exclusions suite à L.166
2009	6
2010	70
2011	6
2012	11

Source : DGFIP – états OAI

La DGFIP a publié le 24 décembre 2013 une note de service rappelant le dispositif prévu par l'article L. 166 du livre des procédures fiscales. Elle précise notamment le contenu des informations à communiquer aux organismes agréés et les suites à effectuer. Ces

instructions sont de nature à améliorer la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 166.

Parallèlement au renforcement des missions fiscales des organismes agréés, l'administration devrait intégrer pleinement dans sa stratégie de contrôle fiscal les vérifications qu'ils effectuent.

Cela passe par la mise en œuvre effective par la DGFIP de son obligation d'indiquer aux organismes agréés les adhérents ne respectant pas leurs obligations fiscales, conformément à l'article L. 166 du livre des procédures fiscales, et d'analyser les suites qui y sont données par les organismes concernés. Cette information permettrait aux organismes agréés de suivre plus attentivement le dossier des contribuables déjà redressés.

V - Une réorientation nécessaire : élargir les missions fiscales des organismes agréés

L'impact des organismes agréés en matière de sincérité fiscale est au final difficile à démontrer. Si la fréquence des redressements est quasiment identique chez les adhérents et les non adhérents aux organismes de gestion agréés, le montant de ces redressements et les pénalités appliquées sont moins importants.

Ce n'est pas une preuve de l'efficacité des organismes de gestion agréés car il est probable que les adhérents sont spontanément plus enclins au civisme fiscal que les non adhérents

Ce n'est pas non plus une garantie de sincérité fiscale car les irrégularités mises en évidence par les contrôle de la DGFIP restent importantes.

Par ailleurs, les organismes agréés ont une utilité en matière de gestion de l'impôt. Il contribuent au respect des délais de dépôt des déclarations par les contribuables et à la dématérialisation des déclarations. Ils exercent surtout un rôle d'intermédiation utile entre l'administration fiscale et les entrepreneurs individuels.

Afin de renforcer les garanties fournies par les organismes agréés sur la régularité des déclarations fiscales, il apparaît nécessaire d'élargir leurs missions et les moyens dont ils disposent pour examiner ces déclarations. Cela revient à rééquilibrer le bilan des organismes agréés

pour la collectivité en exigeant davantage de plus-value de leurs travaux, en contrepartie de l'avantage fiscal consenti à leurs adhérents.

Différentes pistes sont envisageables pour enrichir les missions des organismes agréés.

En premier lieu, elles pourraient être étendues à de nouvelles déclarations, comme les taxes assises sur les salaires (taxe d'apprentissage, FPC, PEEC)⁵³, la CVAE⁵⁴, le CICE⁵⁵, ou les déclarations sociales des indépendants⁵⁶. En particulier, l'extension des missions des organismes agréés aux déclarations de cotisations et contributions sociales des indépendants apparaît être une voie féconde à la fois pour améliorer le suivi en matière sociale de cette population nombreuse et hétérogène, dans un contexte de graves difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre du régime social des indépendants et de l'interlocuteur social unique à partir de 2008⁵⁷, et pour renforcer l'articulation entre déclarations fiscales et sociales.

Ensuite, les contrôles des organismes agréés pourraient être étendus aux pièces justificatives des dépenses, avec éventuellement la possibilité de demander des informations à des tiers sur une base volontaire, par exemple aux fournisseurs. Les résultats de ces nouveaux contrôles devraient être retracés dans le compte rendu de mission.

⁵³ Au regard des bases déclarées sur la DADS, l'organisme agréé s'assurerait que les dépenses libératoires ont été réalisées ou à défaut qu'un bordereau de liquidation accompagné du paiement de la cotisation a été déposé auprès du service des impôts aux entreprises (SIE).

⁵⁴ A partir des déclarations n° 1330 et 1339, vérification de l'assujettissement à la CVAE, cohérence de la valeur ajoutée déclarée par rapport à la liasse fiscale, cohérence des chiffres d'affaires déclarés, cohérence des NIC déclarés (5 derniers caractères du numéro SIRET), ventilation des acomptes payés.

⁵⁵ Contrôle de concordance entre les rémunérations déclarées aux organismes sociaux (bordereau RC) et celles portées sur l'imprimé n° 2079 souscrit auprès de la DGFIP.

⁵⁶ Contrôle de concordance entre le résultat fiscal déclaré dans la déclaration de résultats à la DGFIP et le résultat déclaré dans la déclaration sociale au Régime social des indépendants.

⁵⁷ *Cour des comptes, Rapport Sécurité sociale 2012*, Chapitre VII « Le régime social des indépendants et l'interlocuteur social unique », septembre 2012.

Enfin, la contribution des organismes agréés à la gestion de l'impôt pourrait être améliorée dans deux directions : l'obligation de télétransmission de déclarations professionnelles pourrait être étendue (déclaration au titre du CICE, suivi des créances fiscales) ; en matière de comptabilité dématérialisée, ils pourraient être chargés du contrôle du respect des nouvelles règles de format des fichiers imposées par l'article L. 47 A-1 du livre des procédures fiscales et leurs adhérents seraient soumis à une obligation de tenue de comptabilité sous format dématérialisé.

L'extension ainsi envisagée de leurs missions fiscales aurait plusieurs avantages. Les vérifications effectuées sur les déclarations fiscales des entreprises individuelles seraient approfondies, dans un contexte où l'administration fiscale n'est en mesure de réaliser des contrôles fiscaux qu'avec une fréquence moyenne très réduite⁵⁸. L'effectivité des vérifications des organismes agréés serait renforcée par l'accès aux pièces justificatives des dépenses, alors qu'actuellement les examens effectués ne permettent pas de déceler des irrégularités de fond. Enfin, l'extension des missions fiscales des intermédiaires est de nature à contribuer à améliorer le recouvrement de l'impôt sur le revenu, tout en diminuant le coût de gestion de l'impôt par l'administration (moins de relance et de taxations d'office).

Afin de renforcer la portée des contrôles des organismes agréés, un durcissement des sanctions en cas de non respect par l'adhérent de ses obligations fiscales pourrait également être envisagé, notamment en supprimant la possibilité pour un adhérent ayant fait l'objet de pénalités exclusives de bonne foi de bénéficier des avantages fiscaux (notamment la non majoration) au titre de l'exercice redressé.

L'extension des missions des organismes agréés appelle toutefois une vigilance particulière. Sans remettre en cause les prérogatives de l'administration en matière de contrôle fiscal, elle revient à les impliquer dans le contrôle de l'assiette de l'impôt sur le revenu des professionnels.

⁵⁸ En 2010, les entreprises adhérant à un organisme agréé faisaient l'objet d'un contrôle sur pièces par l'administration tous les 62 ans alors que les non adhérents étaient contrôlés tous les 47 ans, indépendamment de la taille de l'entreprise.

Elle suppose donc un encadrement strict de leurs travaux et un contrôle renforcé, assorti de sanctions le cas échéant.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Quarante ans après la création des organismes agréés, des écarts significatifs demeurent entre les travailleurs indépendants et les salariés en matière de sincérité fiscale, même si la mesure de la sous-déclaration reste imprécise. Les travaux de l'Insee montrent qu'elle représente environ 25 % des bénéficiaires des entreprises individuelles. Par ailleurs, les contrôles menés par l'administration fiscale font apparaître des risques de fraude spécifiques aux entreprises à faible chiffre d'affaires et à faible résultat fiscal.

La contribution des organismes agréés à l'amélioration de la connaissance des revenus non salariaux est difficile à établir.

D'une part, il existe toujours une proportion significative d'entrepreneurs individuels qui n'adhèrent pas de façon persistante aux organismes agréés (30 % des professionnels au réel à l'impôt sur le revenu). Ceux-ci ne font donc pas l'objet de vérifications annuelles de leurs déclarations fiscales et présentent des risques de fraude plus élevés. À l'égard de cette population « réfractaire », le renforcement des contrôles fiscaux apparaît comme la voie à privilégier, renforcement qui serait facilité si l'amélioration des garanties qu'offre à l'administration le passage par un organisme agréé lui permettait de dégager des marges de manœuvre à cet effet.

D'autre part, le comportement fiscal des adhérents, apprécié à partir des résultats des contrôles fiscaux, apparaît dans une certaine mesure plus sincère (résultat fiscal déclaré plus élevé, montants des redressements et pénalités plus faibles), bien que la proportion de redressements soit identique chez les adhérents et non-adhérents et que des anomalies significatives soient décelées sur certaines entreprises individuelles, alors même qu'elles sont adhérentes d'organismes agréés. Il n'est cependant pas possible d'établir si cette meilleure sincérité fiscale résulte des travaux des organismes agréés ou d'un biais de sélection, les contribuables les plus sincères ayant une propension à adhérer plus élevée.

Le recours aux organismes agréés n'apporte, en tout état de cause, aucune garantie sur la sincérité fiscale des adhérents. Les anomalies relevées chez les adhérents d'organismes agréés au cours des vérifications de la DGFIP sont en effet importantes.

En matière de gestion de l'impôt, les travaux des organismes agréés permettent un allègement du coût pour l'administration fiscale en accompagnant les entrepreneurs individuels dans leurs obligations déclaratives. Les organismes agréés interviennent à la fois en amont (assistance à la télé-déclaration, aide à l'établissement des déclarations, respect des délais de dépôt, relances) et en aval des déclarations fiscales (observations qui peuvent conduire les adhérents à déposer des déclarations rectificatives).

En revanche, l'administration ne tient jusqu'à présent aucunement compte des contrôles préalables effectués par les organismes agréés pour programmer ses propres contrôles. Par ailleurs, elle ne communique pas systématiquement aux organismes agréés les résultats de ses propres contrôles fiscaux sur les adhérents, en contradiction avec ce que prévoit le livre des procédures fiscales.

Au final, la contribution la plus importante des organismes agréés réside dans leur rôle d'interface entre l'administration fiscale et les entrepreneurs individuels. Cette fonction a permis, dès l'origine, d'apaiser les relations entre l'administration et les petits entrepreneurs et d'améliorer le consentement à l'impôt des contribuables.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

- 6. étendre à de nouveaux impôts les missions de vérification des organismes agréés (Loi et décret) ;*
 - 7. élargir à l'examen des pièces justificatives des dépenses les missions des organismes (Loi et décret) ;*
 - 8. améliorer la contribution des organismes agréés en matière de télétransmission et de comptabilité dématérialisée (Loi et décret) ;*
 - 9. supprimer la possibilité pour un adhérent ayant fait l'objet de pénalités exclusives de bonne foi de bénéficier des avantages fiscaux (notamment la non majoration) au titre de l'exercice redressé (Loi) ;*
 - 10. veiller à la mise en œuvre effective de l'obligation pour l'administration d'indiquer aux organismes agréés les adhérents ne respectant pas leurs obligations fiscales, et analyser les suites qui y sont données par les organismes concernés (DGFIP).*
-

Chapitre IV

Un système peu efficient

Les organismes de gestion agréés sont un des trois piliers, avec les experts-comptables et l'administration fiscale, d'un système complexe qui a pour objet le suivi fiscal et l'accompagnement des entrepreneurs individuels. Parallèlement à leurs missions fiscales, les organismes agréés ont développé des missions annexes d'accompagnement de ces entreprises (formation, aide à la gestion) dont l'utilité est limitée et qui font fréquemment double emploi avec les prestations qu'offrent les professionnels de l'expertise comptable ou les chambres consulaires. De plus, ce dispositif apparaît globalement coûteux pour les entreprises. D'une manière générale, les relations des organismes agréés avec les experts-comptables sont caractérisées par une trop forte dépendance et un partage des tâches en matière de suivi des entreprises de plus en plus flou. Enfin, le contrôle exercé par l'administration sur les organismes agréés et sur les professionnels de l'expertise comptable disposant du visa fiscal devrait être harmonisé et renforcé.

I - Des missions annexes des OGA à l'utilité limitée

Afin d'accroître le nombre de leurs adhérents, les organismes agréés ont développé des activités annexes à leurs missions fiscales. Des réformes législatives leur ont aussi confié de nouvelles missions, et de nouveaux avantages liés à l'adhésion, alors même que l'utilité de ces missions n'est pas établie.

A - Le déclin de la mission de développement de la comptabilité

Jusqu'en 2009, les adhérents des centres agréés avaient l'obligation de recourir à un expert-comptable, tandis que les adhérents

d'associations agréées, sans être soumis à cette obligation, étaient tenus de présenter leurs documents comptables simplifiés conformément à l'un des plans comptables professionnels agréés⁵⁹.

La loi de finances pour 2009 a supprimé le recours obligatoire à un expert-comptable pour les adhérents de centres de gestion agréés.

Aujourd'hui, malgré ces nouvelles dispositions et à cause de la complexification croissante de la législation fiscale, la quasi-totalité des petites entreprises semble avoir recours à un expert-comptable à des degrés différents. La DGFIP ne recense cependant pas cette donnée dans son application de suivi des organismes agréés et le nombre d'adhérents ayant recours à un expert-comptable n'est pas précisément connu.

Pour autant, l'obligation d'avoir recours à un expert-comptable pour adhérer à un organisme agréé, prévue dès la création des centres agréés, était une composante forte du dispositif visant à renforcer le civisme fiscal des petites entreprises.

B - L'aide à la gestion

Dès leur création, les centres de gestion agréés ont eu pour mission d'apporter à leurs adhérents une aide à la gestion à travers l'analyse de données comptables⁶⁰.

À cette fin, les centres de gestion agréés fournissent chaque année à leurs adhérents placés sous un régime réel d'imposition un dossier de gestion de l'entreprise⁶¹. Ce dossier de gestion contient des ratios (marges commerciales, valeur ajoutée, rendement des unités de production, durée moyenne du crédit accordé aux clients, durée moyenne du crédit obtenu

⁵⁹ L'arrêté du 30 janvier 1978 du ministre de l'économie avait établi une nomenclature comptable pour les professions libérales et les titulaires de charges et offices.

⁶⁰ Art. 1649 quater C et art. 371 A de l'annexe II du CGI.

⁶¹ Il s'agit notamment de ratios et d'éléments financiers dont la liste est fixée par arrêté.

des fournisseurs, ratio de solvabilité à court terme, etc.) et un tableau de financement accompagnés d'un commentaire personnalisé, relatif à la situation de l'entreprise, tant sur le plan de sa structure financière que de sa rentabilité. À partir de la deuxième année, le dossier de gestion est complété par une analyse comparative des comptes de résultats et des bilans par rapport aux entreprises similaires du même secteur professionnel. Les associations agréées ne sont pas concernées par la transmission du dossier de gestion.

Alors même qu'aucun bilan n'avait été réalisé sur l'utilité du dossier de gestion, la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises⁶² a confié une nouvelle mission aux centres de gestion agréés en matière de prévention des difficultés économiques et financières de leurs adhérents.

Les centres de gestion agréés ont ainsi l'obligation de fournir annuellement, en complément du dossier de gestion, un dossier de prévention (ou document de synthèse) présentant l'évolution sur trois années des principaux indicateurs de fonctionnement de l'entreprise (variation des stocks, ratio des emprunts, nature des immobilisations, besoin en fonds de roulement), notamment en les comparant avec les statistiques professionnelles afin de mettre en évidence le positionnement de l'entreprise par rapport à son secteur d'activité et d'éventuelles faiblesses. Le cas échéant, l'adhérent est alors invité à contacter un interlocuteur adapté : avocat, expert-comptable, centre d'information et de prévention, etc.

Le dossier de gestion et le dossier de prévention forment le dossier d'analyse économique et financière fourni chaque année par les organismes agréés à leurs adhérents. Ce dossier était fourni dans un délai de neuf mois suivant la clôture de l'exercice lorsqu'il coïncidait avec l'année civile et dans un délai de six mois lorsque l'exercice comptable ne coïncidait pas avec l'année civile⁶³. À partir du 1^{er} janvier 2014, le délai

⁶² Art. 8 et 9 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises (art. 1649 quater C et F du CGI).

⁶³ Art. 371 E de l'annexe II au CGI.

de transmission est harmonisé à neuf mois quelle que soit la date de clôture de l'exercice⁶⁴.

Cette modification du délai répond à une demande constante des organismes agréés pour leur permettre de délivrer les dossiers prioritairement à leurs adhérents qui connaissent des difficultés économiques.

En 2012, le taux de réalisation des **dossiers de gestion** dans les délais (six mois) était de 79 %. Les centres de gestion agréés ne sont donc pas en mesure de traiter l'ensemble des dossiers dans les six mois suivant la réception des déclarations de résultat. Ceci a pour conséquence la constitution d'un stock de dossiers non traités. L'allongement du délai de transmission réduit l'utilité du dossier de gestion : si une trajectoire à risque est décelée (trésorerie insuffisante, charges dynamiques, marge faible, etc.), la mise en œuvre de mesures correctrices par l'entreprise risque d'être trop tardive.

Tableau n° 10 : le suivi de la réalisation des dossiers de gestion

	Déclarations reçues	Stock au 31/12/N	Dossiers réalisés (total)	Dossiers réalisés dans les délais réglementaires
2002	763 401	140 345	761 938	684 111
2003	790 441	139 573	781 895	710 950
2004	787 215	140 730	782 730	715 122
2005	762 531	135 143	764 452	697 039
2006	737 534	137 034	740 074	663 183
2007	739 881	118 946	688 204	614 462
2008	721 091	134 897	703 720	598 294
2009	710 077	118 810	719 018	601 916
2010	689 539	100 465	697 973	572 948
2011	640 896	102 660	627 151	505 262
2012	673 439	106 776	658 186	518 438

Source : DGFIP

⁶⁴ Décret n° 2013-1034 du 15 novembre 2013 relatif aux centres de gestion et associations agréés et aux professionnels de l'expertise comptable.

Le **dossier de prévention** permet aux organismes agréés de détecter une proportion non négligeable d'entreprises en difficulté. Entre 7 et 8 % des dossiers examinés par les organismes agréés présentent des difficultés économiques.

Tableau n° 11 : examen des dossiers dans le cadre de la prévention des difficultés des entreprises

Année	Dossiers examinés	Dossiers présentant des difficultés économiques	Dossiers réalisés dans le délai réglementaire
2010	1 005 014	8 %	88 %
2011	970 626	7 %	85 %
2012	1 010 125	7 %	88 %

Source : DGFIP – (données disponibles qu'à partir de 2010)

Pour autant, cette nouvelle mission confiée aux organismes agréés présente plusieurs limites. Une proportion encore élevée – 12 % en 2012 – de dossiers de prévention ne sont pas réalisés dans les délais réglementaires, soit 6 ou 9 mois suivant la date de clôture des exercices⁶⁵. De plus, il n'existe pas de données permettant d'évaluer si les recommandations visant à assurer le redressement de certaines situations difficiles sont suivies d'effet.

Plus fondamentalement, le document de synthèse transmis à l'entreprise semble faire double emploi avec le dossier de gestion transmis également chaque année dans des délais proches. Sa plus-value réside dans le fait qu'il est également transmis aux professionnels libéraux par les associations agréés, alors que ces dernières ne sont pas tenues de faire un dossier de gestion. le document de synthèse est très largement automatisé et la part des recommandations personnalisées pour chaque entreprise est très faible voire inexistante.

⁶⁵ À partir du 1^{er} janvier 2014, le délai de transmission est harmonisé à neuf mois quelle que soit la date de clôture de l'exercice.

Par ailleurs, les professionnels de l'expertise comptable peuvent établir des documents comparables aux dossiers de gestion et de prévention produits par les organismes agréés. Ces documents poursuivent les mêmes finalités : examiner la situation de l'exploitation et engager des actions en vue d'améliorer la gestion et le résultat d'exploitation. Toutefois, ce service fait l'objet d'une facturation contrairement à celui rendu par les organismes agréés dont le coût est inclus dans la cotisation annuelle.

De manière générale, la transmission du document de synthèse et des recommandations est trop tardive lorsque les entreprises se trouvent réellement en difficulté puisqu'elle intervient plusieurs mois après le dépôt de la déclaration de résultats. Pour ces entreprises, seuls les professionnels de l'expertise comptable en tant que conseils de l'entreprise peuvent réellement inciter à prendre des mesures conservatoires. De plus, les difficultés des TPE sont majoritairement liées à la situation des entrepreneurs, notamment en cas de maladie, d'accident ou de séparation. Pour la majorité des entreprises, les organismes agréés ne peuvent que déceler une tendance risquée dans l'évolution des données économiques (charges trop élevées, marge en diminution, etc.).

Au total, l'utilité du dossier de prévention des difficultés économiques apparaît limitée pour les entreprises adhérentes. Les données qui présentent une utilité réelle pour les petites entreprises sont les comparaisons avec les résultats des entreprises du même secteur professionnel aux niveaux régional et national. Ces données, qui sont élaborées à partir des statistiques que recueillent les organismes agréés, figurent déjà dans les dossiers de gestion.

Dans le prolongement de leurs missions obligatoires les organismes agréés peuvent fournir à leurs adhérents une aide personnalisée complémentaire dans le cadre de l'assistance en matière de gestion. Ces prestations devraient être facultatives et faire l'objet d'une facturation distincte, en sus de la cotisation.

C - La formation

Les organismes de gestion agréés doivent assurer une mission de formation⁶⁶ à l'intention de leurs adhérents ou du représentant désigné par l'adhérent (conjoint ou salarié par exemple), portant sur des thèmes tels que les nouveautés fiscales et sociales, la gestion, la comptabilité, etc., sous la forme de cours théoriques ou de stages⁶⁷. L'intervention des organismes de gestion agréés est par conséquent de nature à améliorer leur connaissance de la législation et à prévenir les incidents pouvant notamment se traduire par des rectifications en matière fiscale ou sociale.

Depuis 2007, le nombre d'actions de formation effectuées chaque année par les organismes de gestion agréés oscille entre 11 000 et 12 000, avec une baisse marquée (-18,4 %) entre 2010 et 2011. Elles rassemblent en moyenne 10 bénéficiaires par formation, chiffre en baisse tendancielle (-13 % entre 2002 et 2011).

Tableau n° 12 : nombre annuel d'actions de formation effectuées par l'ensemble des organismes agréés de 2007 à 2012

	Nombre d'actions de formation	Nombre de participants	Nombre d'adhérents bénéficiaires par formation
2002	12 018	130 955	11
2003	12 476	134 969	11
2004	13 207	142 082	11
2005	13 253	137 458	10
2006	12 356	119 613	10
2007	11 622	107 784	9
2008	12 268	107 079	9
2009	11 858	101 438	9
2010	12 219	94 926	8
2011	10 477	90 224	9
2012	10 154	86 864	9

Source : DGFIP

⁶⁶ La mission de formation des organismes agréés est définie à l'article 371 A de l'annexe II du code général des impôts (centres de gestion agréés) et à l'article 371 M de l'annexe II du code général des impôts (associations de gestion agréées).

⁶⁷ En général, le coût des formations est couvert par la cotisation de l'adhérent mais une participation financière peut être demandée pour des formations très spécifiques avec la mise en œuvre de moyens adaptés.

Les organismes agréés ne sont pas seuls à proposer des formations dans le domaine fiscal aux entrepreneurs individuels : c'est aussi le cas des chambres consulaires.

Les missions annexes des organismes agréés sont moins valorisées par les adhérents que leurs missions fiscales. D'après une enquête de satisfaction menée par des fédérations d'organismes agréés sur un échantillon non représentatif, les adhérents considèrent que la principale utilité des organismes agréés réside dans leurs missions fiscales (sécurité fiscale, gestion des obligations administratives, meilleure perception de l'administration fiscale, meilleure connaissance des obligations fiscales). Les résultats de ces enquêtes figurent en annexe n° 13.

Dans la mesure où elles apparaissent largement redondantes par rapport à celle d'autres acteurs (organisations professionnelles, organismes consulaires), il pourrait être envisagé de rendre facultatives les missions annexes des organismes agréés (dossier d'analyse économique et financière, formation). Ceci permettrait de dégager des marges de manœuvre pour un recentrage des organismes agréés sur leurs missions fiscales, davantage sources de valeur ajoutée pour la collectivité.

II - Un dispositif globalement coûteux pour les adhérents

La DGFIP exploite une application de suivi des organismes agréés dont les données proviennent d'états déclaratifs remplis chaque année par ceux-ci. Les données ne sont disponibles que jusqu'en 2012.

Les organismes agréés réalisaient en 2012 un chiffre d'affaires global de 243 M€, soit près de 564 000 € par organisme agréé. Ce chiffre d'affaires correspond au montant des cotisations perçues auprès des adhérents ainsi qu'aux autres ressources perçues au titre de leurs missions accessoires (actions de formation personnalisées, transmission par l'adhérent des déclarations sur un support différent de celui requis, etc.).

Les organismes agréés touchent également d'autres produits, non compris dans le chiffre d'affaires, correspondant à des produits de placements financiers ou immobiliers ou des produits exceptionnels. Ils représentaient 10 M€ en 2012 soit 4 % du chiffre d'affaires, et 24 000 € par organisme agréé.

Ils reçoivent enfin, de manière plus marginale, des subventions de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics. Ces subventions ne sont pas comprises dans le chiffre d'affaires. Ils ont interdiction de recevoir de manière directe ou indirecte des subventions de la part de leurs membres fondateurs.

Tableau n° 13 : ressources financières et trésorerie des organismes agréés

En €	Chiffre d'affaires	Autres produits (placements, etc.)	Trésorerie	Emprunts souscrits	Cession d'immobilisations	Subventions
2009	268 504 723	12 518 559	278 617 655	326 545	4 500 970	258 426
2010	241 606 119	9 052 247	281 803 532	632 389	3 249 678	256 584
2011	234 289 302	10 328 658	280 168 963	2 230 409	3 361 000	311 383
2012	243 872 912	10 375 190	298 117 223	2 167 541	2 533 362	201 495

Source : DGFIP

Les organismes agréés disposent d'une trésorerie très importante représentant 298 M€ au 31 décembre 2012, soit 690 000 € par organisme ou encore plus de 120 % du chiffre d'affaires moyen. Cette trésorerie regroupe les disponibilités et les sommes investies en valeurs mobilières de placement sans qu'il soit possible de les distinguer. En l'état actuel, elle permettrait de payer plus de deux années de salaires.

Il semble que cette situation résulte de plusieurs facteurs : une accumulation de cotisations durant plusieurs années, des gains de productivités liés à l'informatisation des processus sans réduction des cotisations, et le fait que certains organismes agréés appellent les cotisations de leurs adhérents plus d'un an avant la réalisation des travaux sur leurs déclarations⁶⁸. Les représentants des organismes agréés justient

⁶⁸ Par exemple, une entreprise clôturant ses comptes au 31 décembre de l'année n'aura payé sa cotisation en tout début d'année n. L'organisme agréé aura en trésorerie le montant de cette cotisation mais n'effectuera les travaux (dossier de

également ce haut niveau de trésorerie par la nécessité de prévoir les frais résultant d'une éventuelle fin d'activité (financement des indemnités de licenciement notamment).

Les organismes agréés étant constitués sous forme associative, l'emploi de ces ressources n'est soumis à aucune obligation. Toutefois, les auditeurs de la DGFIP doivent, lors du contrôle, examiner la situation financière de l'organisme, notamment la part de la trésorerie par rapport au chiffre d'affaires, et la part des capitaux propres par rapport au passif. Ils devraient également examiner, en présence de valeurs mobilière de placement, quels types de placements ont été opérés. En pratique, ces éléments sont peu renseignés par les contrôleurs dans l'échantillon de rapports d'audit que la Cour a examiné.

Les services déconcentrées de la DGFIP qui exercent la tutelle des organismes agréés, notamment en participant aux conseils d'administration, indiquent n'examiner leurs comptes que pour s'assurer de leur viabilité. En revanche, en raison du statut associatif des organismes agréés, ils estiment ne pas avoir les moyens de peser sur le montant de la trésorerie, ni sur le niveau de la cotisation, tant que le montant de la cotisation est identique pour tous les adhérents.

La réglementation impose en effet un principe d'unicité de la cotisation pour tous les adhérents, quelle que soit leur qualité, leur régime d'imposition ou la complexité de leur dossier. La principale exception à ce principe concerne les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu au régime micro, y compris les auto-entrepreneurs, dans la mesure où les contrôles effectués sur ces adhérents sont plus légers que ceux réalisés pour un adhérent soumis à un régime simplifié d'imposition ou au régime réel.

L'existence d'un niveau élevé de trésorerie dans les organismes agréés soulève des interrogations relatives au niveau des cotisations que doivent payer les entreprises adhérentes. Le montant moyen de la cotisation aux organismes agréés est proche de 200 €. Il a connu une

gestion, vérification fiscale, compte rendu de mission) qu'à la fin du premier semestre de l'année n+1, après le dépôt de la déclaration fiscale en mai n+1.

légère baisse entre 2005 et 2008, avant de repartir à la hausse depuis lors. En 2012, la cotisation minimale pour un adhérent s'élevait à 52 € et la cotisation maximale à 942 €.

Tableau n° 14 : évolution du montant moyen de la cotisation des adhérents

	Montant moyen de la cotisation (en €)
2002	203
2003	205
2004	207
2005	208
2006	205
2007	197
2008	193
2009	192
2010	195
2011	199
2012	205

Source : DGFIP

Il importe donc que la DGFIP veille, à l'occasion des audits ou lors de sa participation aux conseils d'administration des organismes agréés à ce que leur gestion n'aboutisse pas à une accumulation de trésorerie injustifiée.

Davantage de transparence serait également de nature à résorber les excédents injustifiés au cas par cas. Il conviendrait que la DGFIP publie et rende aisément accessible sur le site impots.gouv.fr la liste nationale des organismes agréés et le montant de leur cotisation.

Du côté des dépenses, l'essentiel des charges d'exploitation des organismes agréés tient aux salaires et à la rémunération de la sous-traitance de certaines missions. En 2012, les dépenses de sous-traitance représentaient globalement 5 % des charges d'exploitation.

Les sommes versées aux membres des conseils d'administration, toutes prestations confondues, s'élevaient en 2012 à 4,3 M€, soit 10 000 €

par organisme agréé, ce qui n'apparaît pas négligeable pour des organismes constitués sous forme associative. Les indemnités des administrateurs recouvrent trois cas :

- les rémunérations pour fonctions électives versées aux administrateurs, lorsqu'elles correspondent à une somme forfaitaire versée en fonction de la participation aux réunions (sous réserve des interdictions inhérentes aux différentes réglementations professionnelles) ;
- les rémunérations pour fonctions techniques versées dans le cadre de la sous-traitance (dossiers de gestion, examens approfondis de déclarations fiscales, animation d'actions de formation ou d'information, travaux statistiques ou tenue de documents comptables). Elles sont admises dans la mesure où elles sont encadrées (envoi d'une lettre de mission à l'intervenant, fixation du montant des honoraires en assemblée générale, réalisation effective des travaux) ;
- le remboursement de frais engendrés par l'exercice des fonctions d'administrateurs, dès lors qu'ils sont justifiés dans leur montant et leur réalité et qu'ils sont inhérents à ces fonctions (frais de déplacement, de repas, de séjour, etc.).

Certains organismes fonctionnent sur la base du bénévolat des administrateurs. À titre d'exemple, deux associations agréées de chirurgiens-dentistes sont dans ce cas.

Tableau n° 15 : charges des organismes agréés

En €	Salaires et charges sociales	Remboursement de frais versés aux administrateurs	Sommes versées aux administrateurs - fonctions électives	Sommes versées aux administrateurs - fonctions techniques	Sous-traitance des missions obligatoires hors formation	Total des charges d'exploitation
2009	143 468 820	1 156 343				
2010	124 005 577	1 014 554	1 356 637	2 944 960	13 810 873	234 672 762
2011	126 766 322	995 991	1 340 711	2 162 835	13 275 698	240 065 043
2012	131 807 036	933 770	1 473 574	1 928 548	12 806 445	247 076 899

Source : DGFIP

Note : certaines données ne sont pas disponibles avant 2010 en raison d'une refonte du système statistique

III - Une ligne de partage floue entre professionnels de l'expertise comptable et OGA

A - Le visa fiscal accordé par les professionnels de l'expertise comptable

Alors que la séparation en 2004 des activités de comptabilité et de vérification fiscale des CGAH et la création des associations de gestion et de comptabilité (voir encadré) devaient permettre de clarifier les rôles entre les organismes agréés et les experts comptables, l'octroi en 2008 du bénéfice du visa fiscal aux professionnels de l'expertise comptable a brouillé à nouveau la répartition des compétences.

La réforme de la profession comptable

La tenue de la comptabilité constitue souvent une difficulté pour les travailleurs indépendants, notamment lorsqu'ils démarrent leur activité et il s'agit donc d'un service dont ils sont particulièrement demandeurs. La tenue de la comptabilité par un tiers constitue également une garantie pour l'administration fiscale, car les risques d'irrégularité sont théoriquement diminués.

Pour ces raisons, les centres de gestion agréés ont été habilités à tenir la comptabilité de leurs adhérents en 1977. Dans tous les cas, la tenue de la comptabilité ne s'impose pas à l'adhérent qui peut s'en charger lui-même ou avoir recours à un expert-comptable. Les centres de gestion qui pouvaient tenir une comptabilité étaient qualifiés de centres de gestion agréés et habilités (CGAH). L'existence des CGAH constituait une exception au monopole des experts-comptables dans la tenue de la comptabilité.

La réforme de la profession comptable introduite par l'ordonnance du 25 mars 2004 portant simplification et adaptation des conditions d'exercice de certaines activités professionnelles a toutefois modifié cette situation. L'ordonnance a créé un nouveau type de structures, les associations de gestion et de comptabilité (AGC), qui constitue la forme associative de l'exercice de l'expertise-comptable. Or, seuls les AGC et les experts-comptables sont autorisés à tenir une comptabilité depuis le 1^{er} janvier 2009. Les CGAH qui souhaitaient continuer leur activité ont dû alors se scinder entre un centre de gestion agréé « classique » et une « AGC » en veillant à maintenir une séparation stricte entre ces deux types d'activité.

Les débats parlementaires sur les lois de finances et lois de finances rectificatives depuis fin 2006 ont souligné que l'application de la majoration de 25 %, bien qu'équivalente à l'ancien abattement de 20 %, pouvait conduire les contribuables à se sentir contraints d'adhérer à un organisme agréé.

Ces différents débats ont abouti fin 2008 à l'adoption du dispositif dit du « visa fiscal » dans l'article 10 de la loi de finances pour 2009. Ce dispositif permet d'être dispensé de la majoration de 25 % non seulement en adhérant à un organisme agréé mais également en recourant aux services d'un professionnel de l'expertise comptable (experts-comptables libéraux ou associations de gestion et de comptabilité) autorisé à cette fin par l'administration fiscale et ayant signé avec elle une convention dans laquelle il s'engage à réaliser un certain nombre de vérifications, similaires à celles réalisées par les organismes agréés. Le visa fiscal ne concerne que les déclarations de résultats et non les déclarations de TVA.

Le visa fiscal

Pour pouvoir faire bénéficier leurs clients de la dispense de majoration de leurs bénéfices, les professionnels de l'expertise comptable doivent :

- disposer d'une autorisation délivrée par le commissaire du Gouvernement auprès du conseil régional de l'ordre des experts-comptables dans le ressort duquel ils sont inscrits ;
- conclure avec l'administration fiscale une convention portant sur une période de trois ans et dans laquelle ils s'engagent à ;
- viser les documents fiscaux transmis par leurs clients, ou les documents fiscaux qu'ils établissent pour le compte de leurs clients, après s'être assurés de leur régularité et avoir demandé à leurs clients tous renseignements utiles de nature à établir la concordance entre les résultats fiscaux et la comptabilité ;
- procéder à un examen de cohérence et de vraisemblance du résultat déclaré à partir notamment de ratios économiques et financiers ;
- dématérialiser et à télétransmettre aux services fiscaux, selon la procédure prévue par le système de transfert des données fiscales et comptables, les déclarations de résultats de leurs clients, leurs annexes et les autres documents les accompagnant ;
- fournir annuellement à leurs clients ou adhérents commerçants ou artisans un dossier de gestion ;
- fournir annuellement à leurs clients ou adhérents un dossier d'analyse économique en matière de prévention des difficultés économiques et financières ;
- se soumettre à un contrôle spécifique défini par l'administration fiscale.

Pour autant, l'octroi du visa fiscal aux professionnels de l'expertise comptable pose plusieurs difficultés :

- il revient sur la séparation des organismes agréés et des professionnels de l'expertise comptable engagée depuis la réforme de la profession comptable en 2004 ;
- il peut être contestable sur le principe que les professionnels de l'expertise comptable puissent à la fois être juges et parties, c'est-à-dire qu'ils élaborent les déclarations de résultats de leurs clients puis qu'ils vérifient leur cohérence et leur vraisemblance ;
- les professionnels de l'expertise comptable délivrant le visa fiscal n'ont pas les mêmes obligations ni les mêmes conditions d'exercice

que les organismes agréés. Par exemple, ils ne transmettent pas de compte rendu de mission à l'administration retraçant les résultats de leurs vérifications. De même, ils ne font pas l'objet d'un contrôle de qualité par l'administration elle-même mais par leurs pairs dans le cadre de l'ordre des experts-comptables.

En pratique, la possibilité d'accorder un visa fiscal est peu demandée par les professionnels de l'expertise comptable. Depuis 2010, seules 82 conventions au titre du visa fiscal ont été signées entre la DGFIP et les professionnels de l'expertise comptable. En revanche, il concerne proportionnellement plus les associations de gestion et de comptabilité que les experts-comptables puisque des conventions ont été signées avec 34 des 230 associations de gestion et de comptabilité en France et seulement 48 des 19 000 experts-comptables en France. Ainsi, 15 % des AGC possèdent le visa fiscal contre seulement 0,2 % des experts-comptables. Au total, 0,4 % des professionnels de l'expertise comptable ont la possibilité d'accorder un visa fiscal.

La proportion d'entrepreneurs faisant vérifier leurs déclarations fiscales par un professionnel de l'expertise comptable avec le visa fiscal et non par un organisme agréé n'est pas connue. Elle est vraisemblablement assez faible dans la mesure où seuls 15 % des AGC et 0,2 % des experts-comptables possèdent le visa fiscal, alors qu'ils représentent respectivement 18 % et 82 % des parts de marché sur les TPE-PME.

Au final, l'activité d'intermédiaire fiscal peut aujourd'hui être exercée par différentes entités, en l'occurrence par les organismes agréés et par les professionnels de l'expertise comptable pouvant accorder le visa fiscal. Alors qu'ils sont censés avoir les mêmes missions en matière fiscale, ils ne sont pas soumis aux mêmes conditions d'exercice.

Afin d'harmoniser les conditions dans lesquelles s'exercent les missions de vérification fiscale des entreprises individuelles, il conviendrait de rendre obligatoire la transmission d'un compte rendu de mission par les professionnels de l'expertise comptable pouvant accorder le visa fiscal. Cela permettrait d'améliorer le suivi des travaux de contrôle des viseurs fiscaux alors qu'actuellement ce suivi est réalisé de façon triennale lors du contrôle de qualité opéré par le conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables.

De même, toutes les mesures de renforcement des missions fiscales des organismes agréés proposées plus haut (recommandations 6, 7 et 8),

devraient également être appliquées aux experts comptables bénéficiant du visa fiscal.

Enfin, devrait être institué un contrôle par la DGFIP des professionnels de l'expertise comptable accordant le visa fiscal, dans les mêmes conditions que pour les organismes agréés. Aujourd'hui, les audits sont réalisés par l'ordre des experts-comptables et non par l'administration alors les missions sont quasiment identiques.

B - La tenue de comptabilité des professions libérales par les associations agréées

Contrairement aux centres de gestion agréés, il est admis par l'administration fiscale que les associations agréées peuvent tenir la comptabilité de leurs adhérents professions libérales.

La tenue de comptabilité de leurs adhérents par les associations agréées ne repose toutefois sur aucun fondement légal. En effet, la tenue, la centralisation ou la révision des documents comptables des professionnels libéraux relève, en principe, du monopole accordé aux experts-comptables en application des dispositions de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'Ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable.

Il s'agit d'une pratique qui permet aux associations agréées de tenir la comptabilité de leurs adhérents. Cette pratique, autorisée par l'administration fiscale, s'est appuyée sur une réponse ministérielle du 4 mars 1979 à M. Robert Ballanger⁶⁹ qui comparait la situation des associations agréées à celle des CGAH pour lesquels l'habilitation à tenir la comptabilité de leurs adhérents emportait la faculté de viser leur comptabilité et leurs déclarations. Cette position a été reformulée

⁶⁹ AN 4 mars 1979 n° 9876

expressément dans l'instruction ministérielle du 3 mars 2011 et constamment reprise dans la doctrine administrative⁷⁰.

Cette disposition ne concerne qu'un nombre limité de professionnels : 18 632 en 2011 d'après l'application de suivi des organismes agréés, soit 5,2 % des adhérents BNC des associations agréées, essentiellement des professions médicales et juridiques.

Elle devrait être soit supprimée soit, a minima, être réservée aux associations agréées qui garantissent une stricte séparation entre la tenue de comptabilité et la vérification des déclarations fiscales.

IV - Une trop forte dépendance des OGA par rapport aux experts comptables

A - Le principe d'indépendance des OGA vis-à-vis des professionnels de l'expertise comptable

Afin d'assurer la qualité de leurs travaux, les organismes agréés doivent respecter un principe d'indépendance vis-à-vis de leurs membres fondateurs, en particulier des professionnels de l'expertise comptable. En effet, le principe est celui d'une séparation entre celui qui élabore la comptabilité et les déclarations fiscales de l'entreprise et celui qui les contrôle. Les organismes agréés doivent donc disposer de moyens matériels et humains suffisants pour pouvoir garantir leur indépendance intellectuelle et financière.

Ce principe d'indépendance et de séparation des activités a été consacré depuis 2004 dans le cadre de la réforme de la profession comptable. Il a été réaffirmé dans la Charte des bonnes pratiques des organismes de gestion agréés élaborée en 2006 après concertation entre les fédérations qui les représentent et l'administration. Les modifications

⁷⁰ Voir § 180 du bulletin officiel des impôts intitulé BOI-DJC-OA-20-10-20-20

réglementaires nécessaires à l'entrée en vigueur de certaines dispositions contenues dans cette Charte ont été adoptées par décret en 2007.

Le principe d'indépendance des organismes agréés

L'indépendance intellectuelle et financière des organismes agréés se traduit par différentes règles :

- les organismes agréés doivent disposer de locaux propres. Si ces locaux appartiennent aux membres fondateurs, le loyer versé doit être fixé dans les conditions normales du marché ;

- les organismes agréés doivent disposer de mobilier et de matériels qui leur sont propres. En cas de mise à disposition auprès des organismes agréés de matériels par leurs membres fondateurs, des contrats ou des conventions doivent être rédigés, avec un loyer fixé dans les conditions normales du marché ;

- les salariés doivent être titulaires d'un contrat de travail à temps complet ou à temps partiel conclu avec l'organisme agréé lui-même ;

- la sous-traitance d'une partie de ces missions auprès de prestataires extérieurs (personnes physiques ou morales) peut être réalisée dans la mesure où les organismes agréés conservent la responsabilité et la maîtrise intellectuelle des travaux réalisés par des tiers. Les dépenses de sous-traitance ne doivent pas représenter plus de 30 % des charges d'exploitation ;

- les conseils d'administration des organismes agréés doivent regrouper les membres fondateurs, au moins un tiers d'adhérents, et au plus un tiers de membres associés (tous les membres autres que fondateurs ou adhérents) ;

- le montant global de l'indemnité versée aux administrateurs de l'organisme est plafonné ;

- les centres de gestion ne doivent percevoir ni subventions directes ni indirectes de leurs membres fondateurs.

B - En pratique, une trop forte dépendance

Du fait de leurs conditions de création, les organismes agréés se caractérisent par une forte proximité avec les autres acteurs agissant dans l'accompagnement des TPE. En effet, les membres fondateurs de centres ou d'associations agréés peuvent être :

– soit des experts comptables ou des sociétés membres de l'ordre ;

- soit des organismes consulaires comme les chambres de commerce et d'industrie territoriales, les chambres de métiers et de l'artisanat de région ou les chambres d'agriculture ;
- soit des organisations professionnelles légalement constituées d'industriels, de commerçants, d'artisans, d'agriculteurs, de membres de professions libérales ou de titulaires de charges et offices.

En pratique, si les organismes consulaires et les organisations professionnelles ont participé à la création d'organismes agréés, ils se sont depuis progressivement retirés des conseils d'administration des organismes agréés, sauf dans le monde agricole où les organisations professionnelles sont encore très présentes.

1 - Le recours à la sous-traitance par les organismes agréés

Compte tenu de la très forte saisonnalité de leur activité, liée aux dates de remise des déclarations fiscales, les organismes agréés ont massivement recours à la sous-traitance. Les sous-traitants sont principalement des membres de cabinets d'expertise comptable.

Le recours à la sous-traitance est encadré dans la Charte des bonnes pratiques des organismes agréés élaborée en 2006 et ne doit pas représenter plus de 30 % de leurs charges d'exploitation.

Dans les dossiers qu'elle a examinés, la Cour a pu constater que le respect des dispositions en matière de sous-traitance, notamment de la règle de 30 %, est en progression et que la situation est globalement conforme aux exigences réglementaires.

En revanche, bien qu'il soit parfois appliqué spontanément par les organismes agréés, le principe selon lequel les centres ou les associations ne confient pas les missions de contrôle à un professionnel étant ou ayant été le conseil de l'adhérent n'a pas été repris dans le décret du 5 décembre 2007 qui a codifié certaines des dispositions de la Charte des bonnes pratiques, alors même qu'il s'agit d'un aspect important de l'indépendance des organismes agréés vis-à-vis des experts-comptables auxquels ils ont recours. Ce principe est inscrit dans la doctrine

administrative⁷¹ mais ne fait pas l'objet d'un point de contrôle dans les audits de l'administration.

2 - Des conseils d'administration d'organismes agréés où les experts comptables sont très présents

Si la réglementation prévoit le principe d'un fonctionnement autonome des organismes agréés tant sur le plan des moyens matériels et en personnel que sur le plan de l'indépendance financière, des risques apparaissent quant au fonctionnement des conseils d'administration.

Les organes dirigeants des organismes agréés ont pour mission de veiller à ce que le centre ou l'association agréé soit géré en toute indépendance. Les statuts doivent préciser les conditions de participation à la gestion du centre ou de l'association des personnes qui ont pris l'initiative de sa création, soit en qualité de président, soit en qualité de membre du conseil d'administration.

Le conseil d'administration d'un organisme agréé regroupe trois catégories de membres : les membres fondateurs, les membres adhérents, les membres associés, c'est-à-dire tous les membres autres que les membres fondateurs et les membres adhérents.

Cette répartition, définie dans la Charte des bonnes pratiques à valeur réglementaire aboutit à des situations où une catégorie de professionnels (experts-comptables, avocats fiscalistes, syndicat professionnel, etc.) peut être majoritaire dans les conseils d'administration d'organismes agréés, en étant présente à la fois en tant que membre fondateur et en tant que membre associé.

Certains bureaux et conseils d'administration sont effectivement composés majoritairement d'experts-comptables. À titre d'exemple, la Cour a identifié un centre agréé et une association agréée dont les conseils d'administration sont composés respectivement de 75 % et 66 % d'experts-comptables. Dans ces deux cas, les deux collèges de membres

⁷¹ Voir § 80 du bulletin officiel des impôts intitulé BOI-DJC-OA-20-20-20

fondateurs et associés étaient constitués exclusivement d'experts-comptables. Une association agréée contrôlée par l'administration en 2010 comportait un conseil d'administration dans lequel la frontière entre membres fondateurs et associés n'était pas clairement définie et un bureau auquel ne participait aucun représentant des adhérents. Désormais, après avoir modifié ses statuts, cette même association est dirigée par un conseil d'administration comportant 60 % d'experts-comptables – appartenant indifféremment aux trois collèges des fondateurs, des membres associés et des adhérents – et par un bureau formé de 50 % d'experts-comptables. De la même manière, il a été observé par la Cour que le conseil d'administration d'une association agréée était composé de 17 avocats fiscalistes sur 24 membres, soit 71 %.

3 - Le cas des organismes agréés dépendant d'un seul cabinet d'expertise comptable

Certains groupes d'expertise comptable de première importance ont créé leur propre organisme de gestion agréé. La Cour a ainsi identifié au moins trois cabinets d'expertise comptable placés parmi les 15 premiers en France qui ont recours à ce mode de fonctionnement. Si les règles formelles de constitution des organismes agréés ont été respectées, leur indépendance vis-à-vis du cabinet d'expertise comptable fondateur est sujette à caution.

Un exemple d'organisme agréé dépendant d'un groupe d'expertise comptable

Sans mettre en cause la qualité des travaux effectués, la Cour a cependant relevé dans les rapports d'audits de la DGFIP des problèmes de gouvernance significatifs, qui se retrouvent dans d'autres organismes créés à l'initiative d'un seul cabinet d'expertise comptable.

Comme d'autres cabinets, un grand groupe français d'expertise comptable a créé de longue date un centre agréé et une association de gestion agréée qui vérifient les déclarations fiscales de ses clients.

La présidence du centre et de l'association agréés est assurée depuis plus de vingt ans par le fondateur et actuel directeur du groupe d'expertise comptable qui, n'assistant pas aux conseils d'administration, donne procuration au vice-président.

Le conseil d'administration de l'association était composé en 2012 pour 31 % de membres du groupe d'expertise comptable fondateur, de 37,5 % de membres associés (syndicats professionnels) et pour 31,5 % d'adhérents (professions libérales). Cela n'est donc pas conforme à la

règlementation en vigueur qui prévoit qu'au moins un tiers des sièges est attribué aux adhérents. Même si cette règle était respectée, cela ne constituerait pas une garantie de l'indépendance de l'association par rapport au groupe d'expertise comptable dans la mesure où la totalité des membres du bureau sont des représentants du cabinet d'expertise comptable, alors même que le conseil d'administration se réunit seulement une à deux fois par an.

Quant au conseil d'administration du centre agréé, en 2009, 60 % des membres représentaient le groupe d'expertise comptable fondateur, 40 % les adhérents et aucun les membres associés.

Les compositions des conseils d'administration du centre et de l'association agréés ont été modifiées suite aux audits de la DGFIP, respectivement en 2010 et 2013, alors même que les règles régissant leur composition étaient en vigueur depuis janvier 2008.

Le rapport d'audit de la DGFIP note que le directeur du centre agréé est également directeur de l'association agréée, depuis près de 15 ans. Il travaille également à temps partiel pour le groupe d'expertise comptable fondateur des deux structures. Le directeur technique de l'association agréée était quant à lui auparavant salarié au sein du groupe d'expertise comptable.

Respectivement 93 % des adhérents du centre agréé et 68 % de l'association agréée sont également clients du groupe d'expertise comptable fondateur.

L'association et le centre agréé partagent les mêmes locaux, dans un bâtiment par ailleurs intégré dans l'ensemble des locaux du groupe d'expertise comptable auquel ils les louent. Le logiciel utilisé par les deux organismes agréés pour réaliser les travaux de contrôle sur les déclarations fiscales des adhérents élaborées par le groupe d'expertise comptable est développé par ce groupe lui-même.

Sans avoir nécessairement d'impact sur la qualité des travaux des organismes agréés, ces éléments mettent en avant une forte proximité avec leur membre fondateur.

La traçabilité des travaux de vérification fiscale de ces organismes est insuffisante. La traçabilité des demandes d'information par téléphone n'est pas mise en œuvre et les réponses aux questions de la grille d'analyse informatisée ne sont pas systématiquement notées et tracées dans le dossier informatique de l'adhérent.

Le centre agréé a augmenté sa cotisation de 14 % depuis 2010, tandis que celle de l'association agréée est restée stable. D'après l'audit de la DGFIP, en septembre 2012, l'association agréée disposait de 3,7 M€ de trésorerie disponible, soit l'équivalent de 27 mois de chiffre d'affaires. Les produits constatés d'avance issus de l'encaissement des cotisations un an à l'avance s'élevaient à 1,5 M€.

Depuis plusieurs années, le centre et l'association agréés étendent le nombre de leurs adhérents en absorbant d'autres organismes agréés, en fonction des rachats de cabinets d'expertise comptable opérés par le groupe d'expertise comptable fondateur. Cet élément illustre l'adossement des deux organismes agréés à leur membre fondateur, qui est également à l'origine de leur politique d'expansion.

La trop forte dépendance d'un organisme agréé par rapport à un cabinet d'expertise comptable présente des risques. Des pratiques ont été signalées à la Cour d'experts comptables menaçant de retirer tous leurs clients d'un organisme agréé afin que dernier ne signale pas à l'administration fiscale les anomalies qu'il avait constatées chez certains de leurs clients.

Il est difficile d'évaluer de manière précise l'impact du manque d'indépendance des organismes agréés en matière de gouvernance sur la qualité de leurs travaux dans la mesure où les taux moyens de comptes rendus de mission négatifs ne sont pas connus. Seul le taux de déclarations rectificatives déposées par les adhérents suite au contrôle des organismes agréés est connu : il est de l'ordre de 6 %.

Les relations entre cabinets d'expertise comptable et organismes agréés manquent d'indépendance également dans le domaine financier. Il a été constaté des pratiques de versement de « primes de dématérialisation » par les organismes agréés aux cabinets d'expertise comptable de leurs adhérents pour les inciter à la télétransmission des déclarations fiscales. Ces primes ne figurent pas dans les dépenses de sous-traitance alors qu'elles devraient y figurer.

Ce risque lié à l'indépendance des conseils d'administration des organismes agréés est d'autant plus grand que les audits de la DGFIP ne permettent pas en l'état actuel de déceler les situations potentielles de conflit d'intérêts. D'une part, les grilles d'audit de la DGFIP ne permettent que de vérifier le respect de la règle de répartition des sièges en trois tiers mais n'autorisent pas l'auditeur à porter un jugement sur la composition interne de chacun des collèges. D'autre part, cette grille d'audit ne permet pas de rendre compte d'éventuelles pressions exercées

par le conseil d'administration. Un contrôle par échantillon lors de l'audit sur place permettrait de vérifier si les examens de cohérence et de vraisemblance sont effectués en toute indépendance. Pour autant, ce contrôle par échantillonnage est rarement effectué et ses résultats ne sont jamais reportés dans les rapports d'audit.

C - Des relations très étroites avec des associations de gestion et de comptabilité (AGC)

La réforme de la profession comptable a entraîné la séparation des ex-CGAH (centres de gestion agréés et habilités), qui pouvaient à la fois tenir la comptabilité de leurs clients et intervenir auprès d'eux comme organisme de gestion agréé, en deux entités : association de gestion et de comptabilité (AGC) assurant la comptabilité d'une part et centre de gestion agréé (CGA) d'autre part. Ceci a posé des problèmes spécifiques d'indépendance des centres de gestion agréés par rapport aux professionnels de l'expertise comptable exerçant sous la forme associative d'une AGC.

La plupart des CGAH ont choisi de poursuivre leur activité d'expertise comptable au sein d'AGC et de créer un centre de gestion agréé auquel était confiée l'assistance à la gestion et la prévention fiscale. La réglementation prévoit un principe d'autonomie des centres de gestion agréés sur le plan des locaux, du matériel, des salariés et du financement.

Il existe actuellement 230 AGC en France, qui représentent 18 % des parts de marché concernant les TPE-PME, selon une étude du Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables⁷².

Cette séparation des CGAH a entraîné des problèmes spécifiques liés à la création de centre de gestion agréés que l'administration elle-même qualifie de « coquilles vides ». Ces centres sont caractérisés par une gouvernance quasi-commune avec l'AGC dont ils sont issus, des

⁷² Etude de septembre 2012 sur *Le marché de la profession comptable* portant sur 600 TPE (0 à 19 salariés) et PME (20 à 249 salariés), uniquement des entreprises privées à caractère marchand.

ressources humaines et des moyens matériels insuffisants, un recours systématique à la sous-traitance qui dépasse parfois la limite de 30 % des charges et une cotisation faible.

Pour certains CGAH en effet, la séparation des activités n'a été que virtuelle ou même inexistante. Ainsi, suite à la réalisation d'un audit, la DRFIP PACA a porté plainte en juillet 2013 contre une AGC auprès de la commission nationale de discipline de l'Ordre des experts-comptables car celle-ci avait créé un centre de gestion agréé en 2008 qui n'avait fait l'objet d'aucun agrément par l'administration fiscale ni même d'aucune déclaration auprès du centre de formalités des entreprises.

Le centre agréé était installé dans un espace situé dans les locaux de l'AGC et fonctionnait avec une seule salariée de l'AGC dédiée. Bien que créé sous forme associative, le centre agréé n'a tenu, sur ses deux ans d'existence, aucun conseil d'administration ni aucune assemblée générale. Bien que sans fondement juridique à défaut d'agrément, des attestations ont été produites aux adhérents, leur permettant de bénéficier de la non majoration de leur revenu imposable. De plus, aucune mission de contrôle formel ou de contrôle de cohérence et de vraisemblance n'a été effectuée par le centre agréé. Depuis sa création, le centre n'avait aucune existence économique, financière, comptable ou fiscale distincte de celle de l'AGC. En réalité, l'AGC a poursuivi, sous un cadre juridique différent, les activités précédemment exercées par le CGAH. La séparation juridique n'a pas été suivie des séparations physique et financière des activités.

Cet exemple n'est pas isolé. L'agrément d'un autre centre de gestion agréé n'a pas été renouvelé en 2012 car, selon l'audit de la DGFIP, « *la composition des organes de direction du CGA et de l'AGC met clairement en évidence l'interdépendance des deux structures. (...) Le CGA est de fait placé sous la tutelle de l'AGC* ». En effet, les membres du bureau et du conseil d'administration du centre agréé étaient identiques à ceux de l'AGC.

La séparation de façade des CGAH entre AGC et centres de gestion agréés s'accompagne souvent d'un excès de recours à la sous-traitance. Dans deux autres cas, l'agrément n'a pas été renouvelé, le montant de la sous-traitance excédant largement le plafond de 30 % des charges de fonctionnement (respectivement 80 % et 63 %).

Le manque d'indépendance du centre agréé par rapport à l'AGC se manifeste également par le fait que les adhérents du centre sont quasi-exclusivement des clients de l'AGC. Ainsi, dans un des centres ayant fait

l'objet d'un non renouvellement de son agrément en 2012, 99 % des adhérents faisaient tenir leur comptabilité par l'AGC partenaire.

Enfin, ce manque d'indépendance entre AGC et centres de gestion agréés se manifeste au niveau des salariés. De nombreux salariés de ce type d'organismes agréés travaillent en réalité la majorité du temps à l'AGC et à temps partiel dans l'organisme agréé. Dès lors, la probabilité est forte qu'ils soient amenés à vérifier des déclarations fiscales à partir des comptabilités qu'ils auront élaborées dans le cadre de l'AGC.

Ces dysfonctionnements sont symptomatiques du manque d'indépendance des organismes agréés vis-à-vis des professionnels de l'expertise comptable, cette fois organisés sous forme associative, et de la confusion entretenue entre établissement de la comptabilité et pré-contrôle fiscal.

Différentes mesures pourraient être mises en œuvre pour renforcer l'indépendance des organismes agréés vis-à-vis des experts-comptables.

Ainsi, afin de limiter les risques de pressions effectuées par certains experts-comptables pour orienter les résultats des comptes-rendus de missions envoyés à l'administration, il conviendrait d'introduire dans les statuts types des organismes agréés, une durée minimale d'adhésion de trois ans. Ainsi, un adhérent aurait l'obligation de demeurer au moins trois ans dans le même organisme agréé, avant d'avoir la possibilité d'en changer.

De la même manière, pourrait être prévue dans les statuts une proportion maximum de clients d'un même professionnel de l'expertise comptable ou d'un même organisme parmi les adhérents d'un organisme agréé. Cela permettrait de diversifier la population des adhérents et la composition des conseils d'administration de certains organismes agréés liés à des grands cabinets d'expertise comptable ou à des associations de gestion et de comptabilité pour lesquels des problèmes de gouvernance ont été identifiés.

V - Un contrôle insuffisant des OGA par l'administration

Au-delà de l'articulation des contrôles de l'administration et des organismes agréés sur leurs adhérents se pose la question de leur agrément et de leur contrôle par la DGFIP.

Après déclaration et dépôt des statuts de l'association en préfecture, l'organisme de gestion agréé doit solliciter un agrément initial auprès d'une commission présidée par le directeur de la direction régionale des finances publiques (DRFiP) de laquelle il dépend, à la condition d'avoir préalablement signé une convention avec l'administration fiscale. L'administration délivre un agrément pour une durée de six ans (à l'exception du premier qui est délivré pour trois ans)⁷³. Six mois avant l'échéance de l'agrément, l'organisme de gestion agréé doit solliciter son renouvellement. Une nouvelle convention est signée. La constatation de manquements dans l'accomplissement de ses missions peut conduire à la remise en cause de l'agrément.

A - Un durcissement relatif des conditions de renouvellement des agréments

Le dossier d'agrément ou de renouvellement est préparé par la direction départementale des finances publiques (DDFiP) d'implantation de l'organisme de gestion agréé, à partir, notamment, du rapport d'audit qui contient tous les éléments utiles au renouvellement d'agrément, de la rencontre annuelle avec les dirigeants de l'organisme et du suivi des préconisations du contrôleur. Lors de l'examen de la demande de renouvellement de l'agrément, il est tenu compte de l'action exercée par les organismes de gestion agréés pour améliorer la gestion des entreprises adhérentes et s'assurer de la sincérité des résultats qu'elles déclarent.

En cas de dysfonctionnements mis en évidence lors des contrôles de qualité, un nouveau contrôle peut être diligenté dans les meilleurs délais ou au bout d'un ou deux ans, au terme desquels l'agrément peut ne pas être renouvelé ou être retiré dès lors que les préconisations du contrôleur n'ont pas été respectées⁷⁴.

Les conditions d'octroi et de renouvellement des agréments se sont durcies, dans une certaine mesure, en 2011 et 2012 par rapport aux

⁷³ CGI, art. 1649 quater J.

⁷⁴ Les cas de retrait d'agrément sont énoncés aux articles 371 K de l'annexe II au CGI et 371 V de l'annexe II au CGI.

années antérieures. Alors que depuis 2008 aucun refus d'agrément ni aucun non renouvellement d'agrément n'avait été prononcé, l'administration a refusé un agrément en 2011 et a prononcé quatre non renouvellements en 2011 et 2012⁷⁵. Les principaux motifs de non renouvellement sont liés à l'absence de mise en œuvre des prescriptions d'application immédiate formulées dans le cadre des audits de qualité. En cela, l'administration témoigne d'une volonté d'utiliser davantage les pouvoirs de contrôle et de sanction qui lui sont dévolus.

Cela étant, en l'état actuel, rien n'empêche un organisme non agréé ou non renouvelé, et ses membres fondateurs, de demander un nouvel agrément immédiatement après la décision de l'administration, par exemple dans un département différent, ce qui ne permettra pas à l'administration de disposer de l'historique.

Afin de renforcer les sanctions sur les organismes agréés ne respectant pas la réglementation, il conviendrait de prévoir que le retrait ou le non renouvellement d'agrément, ou de conventionnement au titre du visa fiscal, soit assorti d'une période d'interdiction d'exercice pour l'organisme ou le professionnel sanctionné, ainsi que pour ses membres fondateurs.

B - Un renforcement des contrôles sur les OGA à poursuivre

1 - Le nouveau dispositif

Un nouveau dispositif en matière d'assistance, de contrôle et de surveillance des organismes de gestion agréés a été mis en place le 1^{er} septembre 2008. Ce renforcement très récent du contrôle qualité par rapport à la date de création des organismes de gestion agréés s'explique par une volonté de professionnaliser les contrôles à compter de 2009.

⁷⁵ Les adhérents d'un organisme de gestion agréé qui a perdu son agrément, pour continuer à bénéficier des avantages fiscaux, sont contraints d'adhérer à un nouvel organisme de gestion agréé avant le début de l'exercice suivant.

Auparavant, des conseillers techniques issus de l'administration étaient installés dans chaque organisme agréé, leur apportaient une aide et procédaient au contrôle continu de leurs opérations. Depuis 2009, ils ont été remplacés par des correspondants des organismes de gestion agréés présents dans chaque DDFIP et par les contrôleurs qualité désignés dans chaque DRFiP ou par interrégion. L'objectif était ainsi de renforcer l'indépendance du contrôle et de réduire le coût lié au déploiement dans les organismes agréés des nombreux conseillers techniques.

Parallèlement, un corps d'auditeurs, ou contrôleurs qualité, nouvellement créé assure un audit triennal de l'ensemble des organismes de gestion agréés d'une région ou d'une interrégion, dont la durée moyenne est environ de cinq jours. Le réseau de la DGFIP comprend actuellement 25 auditeurs.

Chaque contrôleur établit son rapport à l'aide d'une grille de contrôle unique élaborée par la DGFIP. L'ensemble des constats effectués au cours du contrôle de qualité est intégré avec la grille de contrôle dans un rapport, transmis à la DRFiP concernée. Lorsque l'audit de l'organisme de gestion agréé met en évidence un dysfonctionnement significatif, celui-ci peut être à nouveau contrôlé dans un délai plus bref afin de vérifier que les corrections attendues ont été apportées sur les points relevés lors de l'audit initial.

Les auditeurs disposent d'un pouvoir d'investigation étendu qui leur permet de consulter les soldes des comptes, balances comptables et tableaux de passages afin de les confronter aux déclarations et tableaux fiscaux de l'adhérent. En revanche, les auditeurs ne doivent en aucune manière intervenir dans la procédure de contrôle fiscal dont ferait l'objet un adhérent, même pour donner un simple avis.

La portée des audits réalisés sur les organismes de gestion agréés⁷⁶

Le contrôle porte sur les modalités de fonctionnement au regard de la réglementation applicable (droit des associations, code général des impôts, livre des procédures fiscales, Charte des bonnes pratiques des organismes de gestion agréés, doctrine administrative) et sur la qualité des travaux fournis par celui-ci aux adhérents (régularité, efficacité, efficience et qualité des procédures internes mises en place).

L'audit s'attache notamment à expertiser les moyens mis en œuvre par les organismes de gestion agréés ainsi que la pertinence et la bonne application de la méthodologie de contrôle adoptée pour l'élaboration du compte-rendu de mission (CRM). Il permet également d'apprécier les procédures (modification des statuts, suivi des échanges entre organismes de gestion agréés et adhérents, mise en place d'un contrôle interne...). La réalité de la transmission du CRM aux services des impôts des entreprises compétents est également vérifiée.

L'auditeur s'attache à identifier les causes d'éventuels dysfonctionnements, formuler des propositions afin de les réduire et de mutualiser les bonnes pratiques ; c'est également l'occasion de souligner les aspects positifs des méthodes de travail et de certaines initiatives locales.

Le rapport de fin d'audit est adressé au président de l'organisme de gestion agréé, qui est invité à produire sous quinze jours ses éventuelles observations par écrit. En cas de dysfonctionnement, l'organisme de gestion agréé s'engage à y remédier selon les modalités fixées par l'auditeur dans son rapport.

Les préconisations issues du rapport d'audit font l'objet d'un suivi lors de la réunion annuelle avec la DDFiP.

⁷⁶ Bulletin officiel des impôts, BOI-DJC-OA-20-40-30-20 du 12 septembre 2012.

2 - Une harmonisation inachevée des rapports d'audit

Un groupe de travail a été mis en place en 2012 qui a débouché sur l'élaboration d'une grille d'audit adaptée aux nouvelles missions des organismes de gestion agréés.

Depuis 2012, un séminaire annuel des auditeurs et des correspondants réunis par la DGFIP est l'occasion de présenter les difficultés constatées dans le fonctionnement des organismes de gestion agréés et de mutualiser les solutions pouvant y être apportées.

En dépit de cet effort d'homogénéisation des pratiques, des disparités demeurent dans les critères d'appréciation. Ces disparités s'apprécient à partir des grilles et des rapports d'audit. Si les grilles d'audit sont homogènes dans leur forme, les renseignements fournis sont inégaux en fonction des régions, par exemple s'agissant des chiffres relatifs au taux de recours à la sous-traitance ou encore des observations faites par l'auditeur dans les colonnes prévues à cet effet.

À partir d'un échantillon non représentatif de treize rapports d'audits examinés par la Cour dans les DR/DDFiP, il apparaît que la grille harmonisée n'a été remplie de manière exhaustive que pour six d'entre eux concernant le recours à la sous-traitance respectant le plafond réglementaire. Dans les sept autres cas, les informations contenues dans les rapports étaient soit inexistantes, soit trop sommaires, ce qui suggère que le taux de recours à la sous-traitance n'a pas été vérifié dans le cadre de l'audit de qualité.

Les rapports, dont le format de présentation n'est pas standardisé, font également apparaître des différences notables. À partir d'un échantillon de neuf audits de qualité, la taille des rapports peut ainsi varier de 6 à 37 pages⁷⁷. À cet égard, il serait souhaitable d'instaurer un format de présentation standardisé des rapports d'audit.

⁷⁷ Comparaison réalisée sur un échantillon de neuf grilles et rapports d'audit fournis par la DGFIP et les DRFiP Provence-AplesCôte d'Azur et Pays de la Loire.

Il conviendrait de renforcer d'une part le lien entre les informations contenues dans la grille d'audit standardisée et les rapports d'audit, et d'autre part, l'homogénéité des rapports d'audit sur l'ensemble du territoire national afin de s'assurer que les organismes de gestion agréés sont contrôlés de la même manière. Enfin, il convient de veiller à un meilleur suivi de la mise en œuvre des prescriptions.

3 - Des contrôles à approfondir

La DGFIP a indiqué ne pas avoir encore réalisé de synthèse des résultats obtenus par les auditeurs des organismes de gestion agréés mais envisage de le faire au cours du premier semestre 2014 afin d'établir un bilan des outils mis en place en 2013.

La DGFIP s'engage en principe à réaliser un contrôle triennal mais ne dispose pas d'outil de suivi et ainsi ne s'assure en pratique pas de la fréquence des contrôles à ce stade. Elle a conscience du fait que dans certaines régions, les audits ne sont pas menés tous les trois ans, ce qu'ont confirmé les investigations menées par la Cour en Pays-de-Loire. Elle a eu connaissance d'un cas de renouvellement d'agrément sans qu'un audit ait été préalablement réalisé.

La Cour a analysé l'activité de contrôle de l'administration dans le cadre des audits de qualité à partir d'un échantillon, sélectionné de manière aléatoire, de neuf dossiers fournis par la DGFIP et deux par une DRFiP. Il en ressort que les contrôles des organismes de gestion agréés sont de qualité inégale. En particulier, l'obligation de procéder au contrôle des diligences réalisées sur un échantillon de 30 dossiers d'adhérents est inégalement mise en œuvre et ne fait jamais l'objet d'un compte rendu dans les rapports d'audit. L'échantillon de 30 dossiers n'est d'ailleurs pas toujours adapté ni par sa taille (30 dossiers quelle que soit l'importance de l'organisme) ni aux particularités des organismes. De plus, les auditeurs ne disposent pas des résultats des contrôles fiscaux d'adhérents qui ont été opérés.

D'une façon générale, les résultats du contrôle fiscal des adhérents ne sont pas analysés par les DR/DDFiP pour en tirer les conséquences sur la politique à définir à l'égard des organismes agréés de leur ressort.

L'analyse réalisée a permis par ailleurs d'établir que certaines prescriptions d'application immédiate ne sont que tardivement, voire pas du tout, mises en œuvre.

Les audits ne portent que sur la vérification formelle de l'application de la réglementation existante et peuvent ainsi trouver leur limite dans le fait qu'aucun encadrement n'existe dans la Charte des bonnes pratiques sur les conflits d'intérêt pouvant apparaître dans les instances dirigeantes et dans le cadre du recours à la sous-traitance.

Un exemple relevé lors des investigations de la Cour en région PACA amène à s'interroger sur la réactivité de l'administration face à des détournements manifestement frauduleux du dispositif des organismes agréés. Suite à la réalisation d'un audit, la DRFiP Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA) avait constaté qu'une AGC avait créé un centre de gestion agréé en 2008 qui n'avait fait l'objet d'aucun agrément par l'administration fiscale ni même aucune déclaration auprès du centre de formalités des entreprises. Cependant, la DRFiP PACA n'a porté plainte qu'en juillet 2013 auprès de la commission nationale de discipline de l'Ordre des experts-comptables⁷⁸, alors même que l'audit sur place réalisé en mars 2012 avait décelé de graves irrégularités. De 2008 à 2012, l'AGC a pu poursuivre ses activités alors même que le registre des adhérents était visé annuellement par le correspondant départemental de la DDFiP, que le centre agréé ne communiquait aucun compte rendu de mission aux SIE (services des impôts des entreprises) et qu'aucun procès-verbal d'assemblée générale ou de conseil d'administration n'était transmis à l'administration.

Il convient par conséquent d'instaurer un suivi systématique des recommandations formulées dans les audits de qualité, à la fois au niveau local et au niveau central. Les résultats des contrôles fiscaux réalisés sur les adhérents pourraient être pris en compte dans la stratégie d'audit des intermédiaires fiscaux, de manière articulée avec les demandes de renouvellement d'agrément, sur le modèle des réformes récentes intervenues aux États-Unis et au Canada. Les audits devraient également être réorientés sur des aspects plus qualitatifs (diagnostic des diligences et procédures mises en œuvre notamment dans les dossiers ayant fait l'objet de redressements fiscaux).

⁷⁸ Plainte pour non-respect de l'obligation de probité (art. 49bis de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable et art. 145 du décret n° 2012-432 du 30 mars 2012 relatif à l'exercice de l'activité d'expertise comptable).

C - Un niveau de contrôle plus faible pour les professionnels de l'expertise comptable avec le visa fiscal

Les professionnels de l'expertise comptable ayant signé une convention leur octroyant un visa fiscal s'engagent à se soumettre à un contrôle spécifique défini par l'administration fiscale et mis en œuvre par l'ordre des experts-comptables⁷⁹.

Le questionnaire spécifique utilisé par les contrôleurs de qualité de l'ordre a été établi en concertation avec l'administration fiscale. Il repose sur la même grille de travail que celle utilisée lors des contrôles des organismes de gestion agréés par les contrôleurs qualité de la DGFIP.

Les résultats du contrôle sur les professionnels de l'expertise comptable disposant du visa fiscal sont communiqués au commissaire du gouvernement du conseil régional auprès de l'ordre des experts-comptables dans le délai de trois mois après sa conclusion. Celui-ci peut, dès lors, dénoncer la convention :

- dans le cas où le professionnel de l'expertise comptable s'abstient de résilier la lettre de mission qui le lie à son client alors même qu'il constate des manquements graves et répétés aux obligations comptables, fiscales et sociales de la part de ce dernier ;
- en cas d'inobservation par le professionnel de l'expertise comptable des obligations stipulées dans la convention qu'il a signée.

Le cas échéant, cela fait perdre aux entreprises clientes ou aux adhérentes le bénéfice de la non-majoration du revenu professionnel.

Le commissaire du gouvernement veille à ce qu'un contrôle de qualité soit diligenté tous les trois ans pour les professionnels qui bénéficient du visa fiscal⁸⁰. Sinon, il peut en déclencher un.

⁷⁹ Art. 401 de l'arrêté du 3 mai 2012.

⁸⁰ Art. 371 bis G de l'annexe II au CGI.

Une vigilance particulière s'impose car les experts-comptables sont juges dans leur rôle de contrôle de la cohérence des comptes et parties dans leur rôle d'établissement de ces mêmes comptes pour leurs clients.

Les premiers résultats des contrôles qualité effectués sur les experts-comptables qui disposent du visa fiscal témoignent d'une difficulté des auditeurs à s'approprier la grille d'audit.

Afin d'harmoniser les conditions d'exercice entre les organismes agréés et les viseurs fiscaux, devrait être institué un contrôle par la DGFIP elle-même des professionnels de l'expertise comptable accordant le visa fiscal, dans les mêmes conditions que pour les organismes agréés. L'octroi du visa de conformité ouvrant droit à la non majoration du résultat, les contrôles sur les professionnels de l'expertise comptable disposant du visa fiscal doivent être aussi approfondis que les audits de qualité sur les organismes de gestion agréés.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le fonctionnement des organismes agréés apparaît peu efficient à plusieurs égards et leurs relations avec les experts-comptables et la DGFIP pourraient être améliorées.

Ils ont développé des missions annexes (aide à la gestion, formation, information), qui ont été renforcées par la législation en 2005 avec la création d'une mission de prévention des difficultés économiques. Pour autant, l'utilité de ces missions annexes n'est pas établie et elles font fréquemment double emploi avec des prestations qu'offrent les professionnels de l'expertise comptable et les chambres consulaires. Les adhérents attachent d'ailleurs beaucoup plus d'importance aux missions fiscales qu'à leurs missions annexes.

Le fonctionnement des organismes agréés représente un coût non négligeable pour les petits entrepreneurs qui peut être estimé par le montant total annuel des cotisations versées, soit 243 M€. Ce coût élevé s'explique en partie par la multiplicité des organismes et la diversité des missions exercées. Actuellement, le réseau est constitué de 432 organismes agréés à compétence géographique ou professionnelle, regroupant un nombre d'adhérents très hétérogène, allant de quelques centaines à plusieurs milliers (2800 adhérents en moyenne pour les centres agréés et les 1800 pour les associations agréées).

De plus, le fonctionnement des organismes agréés depuis 40 ans s'est accompagné de la constitution de réserves de trésorerie importantes, représentant près de 300 M€ en 2012, soit 120 % de leur chiffre d'affaires annuel moyen, ou encore deux ans de salaires. Même si ces réserves peuvent partiellement s'expliquer par un appel largement anticipé des cotisations (un an et demi avant la réalisation des travaux), elles suggèrent que les cotisations des entreprises adhérentes, qui ont augmenté depuis 2009, sont trop élevées. L'absence de regard de l'administration sur le niveau des cotisations pose problème dans la mesure où la loi oblige à adhérer à ces organismes pour être imposé au taux de droit commun.

La réduction des missions annexes des organismes agréés, la résorption des montants de trésorerie élevés là où cela est justifié et l'informatisation des processus devraient être de nature à dégager des marges de manœuvre suffisantes pour leur permettre de se recentrer sur leurs missions fiscales à plus forte valeur ajoutée.

La ligne de partage est de plus en plus floue entre organismes agréés et professionnels de l'expertise comptable. Si les premiers ont pu cumuler les missions de tenue de comptabilité et de contrôle des déclarations fiscales pendant plus de trente ans, la loi a posé en 2004 le

principe d'une séparation entre ces deux activités. Des exceptions à ce principe ont toutefois été maintenues ou créées depuis 2004. D'une part, ce cumul reste possible pour les associations agréées sans fondement législatif clair. D'autre part, les professionnels de l'expertise comptable ont obtenu en 2009 de pouvoir attribuer un visa fiscal à leurs clients. On ne peut ainsi que constater l'absence de logique d'ensemble et la grande fragilité des règles applicables aux organismes agréés en ce domaine.

L'indépendance des organismes agréés vis-à-vis de leurs membres fondateurs, professionnels de l'expertise comptable en particulier, est largement artificielle du fait des pratiques de sous-traitance, de la composition des organes de direction, voire plus généralement d'une imbrication à tous les niveaux (personnel, locaux, systèmes d'information, etc...) avec ces professionnels. Ceci fait peser des risques sur la qualité des travaux des organismes agréés, notamment dans les cas où des experts-comptables membres de conseils d'administration menacent de retirer leurs clients de l'organisme agréé pour orienter les comptes-rendus de mission envoyés à l'administration.

En dernier lieu, le contrôle opéré par l'administration sur les organismes agréés, bien qu'il ait été amélioré récemment, trouverait matière à être renforcé. Si quelques non renouvellements d'agrément ont été prononcés ces dernières années, la sanction du retrait d'agrément est insuffisamment utilisée pour garantir la bonne application des recommandations issues des audits. Ceux-ci ont été remodelés en profondeur depuis 2008, mais apparaissent relativement formels et gagneraient à être davantage harmonisés au niveau déconcentré.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

- 11. rendre facultatives les missions annexes des organismes agréés et des professionnels de l'expertise comptable délivrant le visa fiscal (dossier d'analyse économique et financière, formation) (Loi et décret) ;*
- 12. rendre obligatoire, pour les professionnels de l'expertise comptable pouvant accorder le visa fiscal, la transmission d'un compte rendu de mission ainsi qu'un contrôle direct par la DGFIP, dans les mêmes conditions que pour les organismes agréés (Loi et décret) ;*
- 13. introduire dans les statuts des organismes agréés une durée minimale d'adhésion de trois ans et une proportion maximum de clients d'un même professionnel de l'expertise comptable ou d'un même organisme parmi les adhérents d'un organisme agréé (Décret) ;*

-
14. *publier et rendre aisément accessible sur impots.gouv.fr la liste nationale des organismes agréés et le montant de leur cotisation et veiller, à l'occasion des audits, à éviter l'accumulation de réserves de trésorerie injustifiées (DGFIP) ;*
 15. *instaurer un suivi systématique des recommandations formulées dans les audits de qualité, à la fois au niveau local et au niveau central (DGFIP).*
-

Conclusion générale

Quarante ans après leur création, le bilan des organismes agréés apparaît mitigé. Au fur et à mesure des années, le coût du dispositif s'est alourdi, sans pour autant que l'avantage principal attendu en termes de garantie de la régularité des déclarations fiscales des entreprises individuelles soit démontré. L'automatisation généralisée des vérifications effectuées par les organismes agréés depuis une dizaine d'années du fait de la dématérialisation des déclarations fiscales a considérablement facilité leur travail mais n'a pas modifié substantiellement leur contribution à l'amélioration de la sincérité fiscale des adhérents.

Néanmoins, la suppression du dispositif n'apparaît pas envisageable : il est en effet nécessaire de maintenir une différenciation dans l'imposition des entreprises selon qu'elles acceptent ou non de se plier à une procédure de nature à assurer une plus grande transparence de leurs revenus. Cela passe par le maintien de l'incitation à adhérer que constitue la non majoration des revenus professionnels.

De plus, il apparaît utile de conserver une forme spécifique d'intermédiation entre les travailleurs non-salariés et l'administration fiscale, compte tenu tout à la fois du nombre élevé d'entreprises concernées et de la nécessité de préserver des relations apaisées. Une telle intermédiation existe d'ailleurs dans la plupart des pays développés. Les organismes agréés apparaissent notamment utiles en matière de gestion de l'impôt, en contribuant au respect des délais de dépôt des déclarations et à leur dématérialisation.

Néanmoins, une réorientation du dispositif s'impose afin de rééquilibrer au bénéfice de la collectivité le bilan coûts-avantages de l'intervention des organismes agréés. Il convient ainsi de renforcer les missions fiscales des organismes agréés, en veillant à ce que ce renforcement n'incite pas les entreprises individuelles à opter pour le statut de société et échapper ainsi au contrôle des organismes agréés.

Dès lors, différentes mesures devraient être engagées :

- recentrer l'activité des organismes agréés et des professionnels de l'expertise comptable délivrant le visa fiscal sur leurs missions fiscales. L'objectif est d'améliorer la plus-value des organismes agréés pour la collectivité en apportant de meilleures garanties sur la sincérité fiscale des déclarations contrôlées. Ainsi, les vérifications des organismes agréés pourraient être étendues à de nouvelles déclarations ainsi qu'aux pièces justificatives des dépenses. En parallèle, les missions annexes des organismes agréés (dossier d'analyse économique et financière, formation), dont l'utilité apparaît limitée, seraient rendues facultatives ;
- supprimer les avantages fiscaux accessoires. Dans la mesure où de nombreux avantages concourent au même objectif – l'adhésion aux organismes agréés – il convient de simplifier le système autour de la principale mesure incitative qu'est la non majoration de 25 % des revenus professionnels ;
- rationaliser le fonctionnement du système. Afin d'optimiser l'efficacité et le coût des organismes agréés, tant pour la collectivité que pour les entreprises adhérentes, il est envisagé d'harmoniser les conditions d'exercice des vérifications fiscales entre organismes agréés et professionnels de l'expertise comptable disposant du visa fiscal, de renforcer l'indépendance des organismes agréés, et de réduire leur coût de gestion.

Annexes

Annexe n° 1
Lettre du Premier Président au président de la
commission des finances de l'Assemblée nationale
du 27 janvier 2014

Le Premier Président
de la
Cour des Comptes

1400462

Paris, le **27 JAN. 2014**

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 19 décembre 2013, relatif à la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de répondre à vos demandes.

Tout d'abord, je vous confirme que l'enquête relative au recours par Pôle emploi à des opérateurs privés pour le placement et l'accompagnement des chômeurs, conduite par la cinquième chambre de la Cour, présidée par Madame Anne Froment-Meurice, vous sera remise pour le 30 mai 2014.

Le rapport sur la gestion du Défenseur des droits et celui sur les frais de justice depuis 2011 seront préparés par la quatrième chambre de la Cour, dont le président est Monsieur Jean-Philippe Vachia.

Le bilan des zones de restructuration de la défense sera réalisé par la deuxième chambre de la Cour présidée par Monsieur Gilles-Pierre Lévy.

Monsieur Gilles CARREZ
Président de la commission des finances,
de l'économie générale et du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS CEDEX 07 SP

Enfin, avec votre accord et celui du rapporteur général de votre commission, Monsieur Christian Eckert, la dernière enquête qui vous serait remise en 2014 pourrait porter sur les centres de gestion agréés et serait préparée par la première chambre de la Cour, présidée par Monsieur Raoul Briet.

A échéance de fin 2015, conformément à votre souhait, la Cour réalisera une étude sur les actions de redynamisation des territoires sinistrés économiquement, et une enquête sur les dispositifs et les crédits mobilisés pour les jeunes sortis sans qualification du système scolaire.

Pour les nouvelles enquêtes à remettre en 2014, je vous propose que des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu très rapidement afin de préciser le périmètre, l'approche et, dans le respect du délai maximal de huit mois prévu par la loi organique, leur date de remise.

Pour les deux enquêtes à remettre en 2015, des formations spécifiques, communes aux chambres de la Cour ou à la Cour et aux chambres régionales des comptes seront prochainement constituées. Leurs présidents prendront ensuite rapidement contact avec votre commission.

Comme il est d'usage, à l'issue des réunions entre les rapporteurs spéciaux et la Cour, le champ et les modalités convenus pour chaque enquête seront ensuite précisés dans un nouvel échange de courriers entre nous.

Enfin, pour ce qui concerne les travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC), je vous confirme l'accord de la Cour pour que des magistrats participent, dans la limite de leur disponibilité, à ses réunions. Concernant la gestion du programme des investissements d'avenir relevant de la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur (MIREES), je peux d'ores et déjà vous indiquer que les magistrats concernés sont Madame Nadia Bouyer, conseillère référendaire, et Madame Laure Fau, rapporteur extérieur. S'agissant du thème de la fiscalité locale des hébergements touristiques, qui concerne également les chambres régionales des comptes, je vous invite à vous rapprocher de Monsieur Gilles-Pierre Lévy, président de la deuxième chambre de la Cour.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.


Didier MIGAUD

Annexe n° 2
Lettre du Premier Président au président de la
commission des finances de l'Assemblée nationale
du 12 mars 2014

Cour des comptes



1401260

Le 12 MARS 2014

Le Premier président

Monsieur le Président,

Faisant suite à mon courrier du 27 janvier 2014, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour est en mesure de réaliser l'enquête sur les organismes de gestion agréés que vous lui avez demandée en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Le rapport sur les organismes de gestion agréés sera préparé par la première chambre de la Cour, présidée par Monsieur Raoul BRIET.

Le président et les magistrats concernés ont rencontré, le 26 février dernier, le rapporteur général de la commission des finances chargé du suivi de cette enquête, Monsieur Christian ECKERT, afin d'en préciser avec lui le champ et le calendrier.

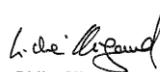
Il a été convenu que l'enquête de la Cour porterait tant sur les centres de gestion agréés – qui regroupent des artisans, commerçants et exploitants agricoles – que sur les associations de gestions agréées – qui concernent les professions libérales. Partant de l'examen des missions accomplies, des avantages fiscaux attachés à l'adhésion à ces centres et des relations que l'administration fiscale entretient avec eux, le rapport visera, 40 ans après leur mise en place, à établir le bilan coûts-avantages qui s'attache à l'intervention de ces organismes et à tracer les pistes possibles d'évolution.

Monsieur Gilles Carrez
Président de la commission des finances,
de l'économie générale et du contrôle
budgétaire
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 Paris Cedex 07 SP

Les magistrats instructeurs se tiendront à la disposition du rapporteur général de la commission des finances pour un point d'étape, une fois que les premiers constats auront été effectués.

Je devrais être en mesure de vous transmettre les observations définitives de la Cour mi-juillet 2014.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



Didier Migaud

Annexe n° 3

Liste des personnes rencontrées

Administrations :

DGFIP :

- M. Bruno Rousselet, chef du service de la gestion fiscale
- M. Jean-Luc Barçon-Maurin puis M. Laurent Martel, sous-directeur des professionnels et de l'action en recouvrement (GF2) ;
- Mme Christine Mangas, chef du bureau droit et outils du recouvrement (GF2B) ;
- M. Bastien Llorca, sous-directeur du contrôle fiscal ;
- Mme Joëlle Massoni, cheffe du bureau politique et animation du contrôle fiscal (CF1) ;
- Mme Véronique Bied-Charreton, Directrice de la législation fiscale (DLF) ;
- M. Bruno Mauchauffée, sous-directeur de la fiscalité directe des entreprises

DGCIS :

- M. Benjamin Gallezot, directeur général adjoint
- Mme Sonia Beurier, sous-directrice des affaires juridiques et du droit des entreprises ;
- Mme Evelyne Bonnafous, chef du bureau du droit social et de l'environnement fiscal ;
- M. Stéphane Ferron, adjoint au chef du bureau du droit social et de l'environnement fiscal.

INSEE :

- M. Ronan Mahieu, chef du département des comptes nationaux
- Mme Laurence Rioux, Division salaires et revenus d'activité

Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA) :

- M Alain Pelc, Directeur des études, des répertoire et des statistiques
- M. Frank Delmastro, Responsable du département contrôle externe, lutte contre la fraude et le travail illégal

DRFiP Provence-Alpes-Côte- d'Azur /Rhône-Alpes :

- Mme Claude Suire-Reisman, Directrice régionale des finances publiques ;
- M. Patrick Casabianca, Directeur du Pôle gestion fiscale ;
- M. Gerald Ambrosino, Responsable de la division du contrôle fiscal des professionnels ;
- M. Bernard Chambert, Responsable de la division fiscalité des professionnels ;
- Mme Brigitte Archer, Correspondante OGA ;
- Mme Nelly Marsigny, Auditrice qualité OGA.

DRFiP Pays de la Loire :

- M. Rémi Rigolé, Responsable du pôle gestion fiscale ;
- Mme Lucile Huchet, correspondante OGA ;
- Mme Valérie Boisseau, coordonnatrice contrôle fiscal ;
- M. Hervé Volant, auditeur qualité OGA.

DRFiP Nord-Pas-de-Calais :

- M. Christian Ratel, Directeur régional
- M. Laurent Grave, Adjoint au responsable du pôle fiscal
- M. Bernard Vermont, chef du service des impôts aux entreprises du Grand Lille Est

Centres de gestion agréés :

Fédération des centres de gestion agréés (FCGA) :

- Mme Christiane Company, Présidente ;
- M. Yves Marmon, vice-président ;
- M. Alain Conesa, Membre du bureau chargé de la communication.

CERFRANCE (en tant que fédération d'organismes agréés) :

- M. Christophe Lambert, Président du conseil national du réseau CERFRANCE ;
- M. Pascal Poitevin, Directeur général du conseil national du réseau CERFRANCE ;

- M. Loïc Le Menn, directeur général adjoint du conseil national du réseau CER France.

Union francilienne des centres de gestion et associations agréés (UFCA) :

- M. Daniel Forestier, Président ;
- Mme Sylvie Barou, Directrice du centre de gestion et association agréés de la région parisienne.

Fédération des centres de gestion agréés agricoles (FCGAA) :

- M. Jean-Luc Theuret, Président.

Association nationale des directeurs de centres de gestion agréés (ANPRECEGA) :

- M. Jean-Claude Vicenzi, Président ;
- Mme Catherine Poulain, Directrice du centre de gestion agréé des Ardennes

Centre de gestion agréé des Bouches-du-Rhône (CGA13) :

- M. Patrick Barre, Président.

CGA France et AGA-PL France :

- M. Denys Fernbach, Directeur.

Associations de gestion agréées :

Union nationale des associations agréées (UNASA) :

- M. Béchir Chebbah, Président ;
- Mme Isabelle Hurier, Secrétaire générale.

Fédération nationale des associations de gestion agréées (FNAGA) :

- M. Thierry Langlet, Président ;
- M. Denys Fernbach, Secrétaire général.

ARAPL Provence (Association régionale agréé des professions libérales) :

- M. Hervé Perchet, Directeur.

Organisations professionnelles :

Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables (CSOEC) :

- M. Joseph Zorogniotti, Président ;
- M. Olivier Salamito, Secrétaire général ;

- M. Ugo Lopez, directeur de cabinet.

Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat :

- M. A. Griset, président
- M. F. Moutot, directeur général

Assemblée permanente des chambres de commerce et d'industrie :

- Mme Sandrine Wehrli, directrice générale de CCI France

Assemblée permanente des chambres d'agriculture :

- M. Dominique Bouvier, chef du service entreprise

CGPME :

- M. J.-F. Roubaud, président
- M. P. Labet, directeur des affaires économiques et fiscales

UPA :

- M. J.-P. Crouzet, président
- M. Rougé, ancien directeur de CGA, secrétaire général de la Confédération nationale des boulangers

CAPEB (Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment) :

- M. P. Liébus, Président ;
- M. G. Bellier, Chef du service des affaires juridiques et sociales

Confédération française de la boucherie, charcuterie et traiteurs :

- M. J. Bouillier, président

Association de gestion et de comptabilité CGA PACA :

- M. Henri Taby, Président.

Commission nationale d'inscription des associations de gestion et de comptabilité instituée par l'article 42 bis de l'ordonnance du 19 septembre 1945:

- M. Claude Badrone, Président.

Annexe n° 4

Comparaisons internationales⁸¹

A. Panorama des réflexions sur les intermédiaires fiscaux au sein des organisations internationales

1 - Mise en perspective

Les organismes de gestion agréés ne sont, à l'échelle internationale, qu'une composante de la catégorie plus vaste des « intermédiaires fiscaux ». Dans tous les pays membres de l'OCDE, des organisations interviennent dans les relations entre le contribuable et l'administration fiscale. Ces organisations sont très souvent des cabinets d'expertise comptable, de conseil fiscal, ou des banques. Elles veillent à l'exactitude de la comptabilité de leurs clients, et les aident à remplir en bonne et due forme leurs déclarations de revenus.

Leur rôle dans la « planification fiscale agressive » de certains contribuables, qui tend à minimiser l'impôt, a pu être dénoncé, notamment lors du forum sur l'administration fiscale de l'OCDE de 2006, à Séoul. Pour autant, leur efficacité a été reconnue, puisque le rapport de l'OCDE sur les intermédiaires fiscaux (2007) conclut que la législation fiscale ne serait pas mieux respectée en l'absence de ces intermédiaires. Ainsi, « *quels que soient les contribuables, les types d'impôts et les situations particulières considérées, la grande majorité des conseillers aident leurs clients à éviter certaines erreurs, et les dissuadent de s'engager dans des activités illégales ou excessivement agressives* ».

Dans tous les pays, le recours aux intermédiaires fiscaux s'explique par plusieurs facteurs. La complexification de l'impôt à l'échelle nationale, l'ouverture des frontières, et donc des possibilités d'optimisation fiscale à l'internationale, ont créé une demande de la part

⁸¹ Annexe établie à partir des éléments fournis par les attachés fiscaux des ambassades de France interrogées

des contribuables. Par ailleurs, la fragilité des recettes fiscales et la réduction des crédits alloués aux administrations ont contribué à faire des intermédiaires fiscaux des interlocuteurs nécessaires.

2 - Les liens entre l'administration et les intermédiaires fiscaux

Les contribuables faisant face à un impôt de plus en plus complexe, le recours aux intermédiaires fiscaux a été perçu de la part des administrations comme un moyen d'aider les redevables à remplir leurs déclarations de revenus, voire même d'optimiser les recettes fiscales. Trois conditions ont permis aux administrations fiscales de surmonter leurs réticences à l'égard des intermédiaires, parfois suspectés de jouer un rôle dans la minimisation de l'impôt des redevables.

a) L'autorégulation des intermédiaires fiscaux

Une première forme de contrôle qui s'impose aux intermédiaires fiscaux est de nature interne. Les organismes professionnels édictent un ensemble de règles de bonne conduite, faisant écho à la loi mais également à des codes implicites de respect des obligations fiscales. Le pays dans lequel cette autorégulation est la plus prégnante est le Royaume-Uni. Par exemple, l'ICAEW (*Institute of Chartered Accountants in England and Wales*) impose cinq critères à ses membres: l'intégrité, l'objectivité, la compétence, la confidentialité et le professionnalisme. Un écart par rapport à ces règles entraînerait la condamnation du fautif, voire l'exclusion en cas de faute caractérisée. Les grands cabinets d'expertise comptable sont de plus en plus attentifs à la gestion de leur réputation, notamment parce que le public et les médias ont prêté attention aux affaires remettant en cause l'intégrité d'intermédiaires fiscaux. L'autorégulation peut se superposer à d'autres formes de contrôle plus contraignantes.

b) Le contrôle direct des intermédiaires fiscaux

Le contrôle direct des intermédiaires fiscaux, plus répandu que l'autorégulation, permet à l'autorité fiscale d'imposer des règles bien définies, notamment par le biais législatif, et vise à protéger les clients tout autant qu'à garantir la discipline fiscale des intermédiaires.

Au Japon, par exemple, la loi sur les comptables-fiscalistes agréés, les « Zeirishi », prévoit que ces intermédiaires sont tenus par une obligation de confidentialité, d'indépendance et d'impartialité. Ce sont des fiscalistes agréés par l'autorité fiscale. La loi prohibe le conseil d'opérations frauduleuses ou de « conduites déshonorantes ». L'agence nationale de fiscalité mène des enquêtes afin de mettre au jour d'éventuelles pratiques illégales, et sanctionne les fautifs selon un barème allant du simple avertissement à la radiation.

Des modèles équivalents existent dans d'autres pays. En Australie, la loi encadre l'activité des intermédiaires, en s'assurant notamment que ces derniers ont le niveau de compétence requis pour exercer leur activité. Le *Tax Practitioners Board* mène également des contrôles auprès de ces intermédiaires pour s'assurer du respect de la discipline fiscale. Aux États-Unis, l'*International Revenue Service* (IRS) a mis en place des « accords de discipline future », visant par exemple à imposer des normes comptables communes ou à mettre en place des contrôles internes réguliers.

Il est courant dans les pays de l'OCDE que soit mise en place une procédure d'immatriculation des intermédiaires fiscaux. Chaque intermédiaire se voit attribué un numéro qui est utilisé lors des contacts entre l'administration et les intermédiaires, mais également entre les clients de l'intermédiaire et l'administration.

Par ailleurs, dans de nombreux pays comme le Canada, l'Australie, le Royaume-Uni ou les États-Unis, les intermédiaires ont l'obligation de transmettre à l'administration les montages fiscaux qu'ils proposent à leurs clients avant leurs applications, pour qu'ils soient soumis à un test de légalité.

c) La politique de la « main tendue »

Dans de nombreux pays, l'amélioration des relations entre l'administration et les intermédiaires fiscaux a permis une gestion fiscale plus efficace.

Au Royaume-Uni, un ensemble de mesures a été adopté à partir de 2007 pour faciliter l'activité des intermédiaires fiscaux. Une ligne téléphonique dédiée aux « *tax agents* » a été mise en place, tout comme un suivi personnalisé. Des sessions de formation et des forums sont également organisés par l'administration pour former les intermédiaires

aux problématiques les plus récentes. Enfin, les intermédiaires ont la possibilité de faire remonter à l'administration leurs remarques quant à la gestion de la fiscalité.

Enfin, des services d'assistance *online* ont été ouverts, par exemple au Canada (« *represent a client* ») ou en Irlande (« *Revenue Online service* »).

3 - Les intermédiaires fiscaux : une alternative parmi d'autres pour optimiser les recettes fiscales

a) L'assistance directe de l'administration fiscale

Dans certains pays, c'est l'administration fiscale elle-même qui assure directement l'assistance aux contribuables qui ne font pas appel à un intermédiaire fiscal. C'est notamment le cas des petites entreprises et des indépendants. Au Royaume-Uni, une lettre a été adressée aux entreprises soumises au régime d'auto-évaluation des bénéfices et n'ayant pas de mandataire fiscal leur indiquant les points de contact et contenant les réponses aux questions les plus fréquemment posées (régime de déductibilité des charges). Selon les premiers résultats, les contribuables qui ont reçu la lettre ont déclaré en moyenne des bénéfices supérieurs de 600 £ à ceux déclarés par un groupe témoin. Cette augmentation des bénéfices déclarés tient essentiellement à ce que les contribuables qui avaient reçu la lettre ont déclaré des charges plus faibles (ils n'ont pas déclaré un chiffre d'affaires plus élevé)⁸².

Aux États-Unis, une unité « éducation du contribuable et communication » a été créée au sein de la Division « petites entreprises/travailleurs indépendants » de l'IRS, afin de réduire au possible les formalités fiscales et de simplifier les formulaires, les communications et les publications.

⁸²OCDE, 2004, *Gestion du risque d'indiscipline fiscale : gérer et améliorer la discipline fiscale*, Centre de politique et d'administration fiscales, Publishing OCDE p.54

b) La gestion des risques : la segmentation des contribuables

Afin d'optimiser l'assiette fiscale tout en minimisant les coûts pour l'administration, d'autres mesures existent. Il s'agit d'inciter les petits entrepreneurs et indépendants à déclarer l'ensemble de leurs revenus. L'idée générale est de repérer les profils à risque afin d'orienter les contrôles. Cette technique, dite de la segmentation, est utilisée dans plusieurs pays (Canada, Royaume-Uni, Danemark, Australie...). Selon des études menées par l'Agence du Revenu du Canada, le fait d'orienter les contrôles en ciblant les groupes de contribuables peut conduire à un gain 2,5 à 4,4 supérieur à celui qu'on pourrait attendre sans ciblage.

À l'aide des données obtenues par l'administration fiscale auprès de tiers déclarants, dans les comptes publiés, lors de procès (Suisse), ou par dénonciation (Corée du Sud : un dénonciateur peut être récompensé à hauteur de 91 000\$), il est également possible d'affiner la segmentation. Il s'agit de tracer un profil socioprofessionnel du contribuable récalcitrant, en croisant des données économiques et des données psychologiques⁸³.

c) La supervision horizontale

Le modèle de la supervision horizontale (« *horizontal monitoring* »), développé aux Pays-Bas, et dans une moindre mesure aux États-Unis et en Irlande, a pour objectif premier d'améliorer les relations entre l'administration fiscale et les entreprises, en les rendant plus coopératives. Ce modèle est surtout appliqué aux grandes entreprises. C'est une relation dans laquelle chaque partie trouve son propre intérêt.

⁸³ James, Simon, Hasseldine, John, White, Peggy et Toumi, Marika (2001) « *Developing a Tax Compliance Strategy for Revenue Services* », Bulletin du Bureau international de documentation fiscale, avril 1 2001, pp. 158-164.

En échange d'une « bonne administration », reposant sur les principes « compréhension fondée sur la connaissance des réalités commerciales, impartialité, proportionnalité, transparence, réactivité », les entreprises voient l'incertitude fiscale pesant sur elles et leurs coûts de discipline fiscale réduits.

En 2005, l'administration fiscale des Pays-Bas a lancé un projet pilote auprès de vingt très grandes entreprises. Chaque entreprise passe avec l'administration un accord qui autorise cette dernière à superviser la gestion de la fiscalité de l'entreprise, en échange d'une assistance de l'administration. Les résultats ont été jugés très concluants, à la fois par l'administration fiscale et par les entreprises, ce qui a incité les Pays-Bas à étendre l'expérience. En 2011, 161 grandes entreprises avaient adhéré à la supervision horizontale (soient 11% des grandes entreprises néerlandaises).

Le dispositif a été étendu aux PME. Néanmoins, et devant l'impossibilité pour l'administration de passer un accord avec toutes les entreprises du pays, les associations commerciales et industrielles et les intermédiaires fiscaux servent de relais. L'administration fiscale conclut des accords-cadres avec ces associations, auxquels peuvent se joindre les entrepreneurs membres de l'association. Il en va de même avec les grands cabinets d'expertise comptable et fiscale. Ces derniers passent un accord avec leurs clients, par lequel ceux-ci s'engagent à transmettre des données correctes, complètes et en temps voulu. En 2012, des accords ont été signés avec environ 150 des plus grands intermédiaires fiscaux, permettant à 200 000 entreprises de rejoindre le programme.

B. Analyse par pays

1. Allemagne

L'assistance fiscale des professions libérales et des petites entreprises en Allemagne repose sur les conseillers fiscaux (« *Steuerberater* »). Cette profession détient depuis 1961, en application de la loi réglementant la profession de conseiller fiscal (« *Steuerberatungsgesetz* »-*StBerG*), un quasi-monopole du conseil fiscal.

d) Le rôle des intermédiaires fiscaux

Le recours à un conseiller comptable ou fiscal n'est pas obligatoire et aucune incitation fiscale n'existe. Il est toutefois fortement conseillé, y compris par les sites internet officiels. Les prestations proposées par un conseiller fiscal sont larges.

- toutes les opérations liées à l'élaboration des déclarations fiscales sont prises en charge : tenue de comptabilité, établissement des bilans et comptes de résultats, conseil dans le choix des logiciels de facturation, de contrôle interne, etc.
- Les conseillers fiscaux établissent également les déclarations des salaires que l'employeur doit transmettre à l'administration fiscale et procèdent au calcul de la retenue à la source sur salaire des employés pour le compte de l'employeur (*Lohnsteuer*).

Enfin, les conseillers fiscaux représentent leurs clients auprès des différentes administrations fiscales allemandes et devant les tribunaux statuant sur les contentieux fiscaux (*Finanzgericht*). Le recours à un professionnel de l'expertise comptable et fiscale présente l'avantage pour son mandant de lui procurer une déclaration d'impôts exacte et de ne payer que l'impôt exigé par la loi fiscale. Le professionnel de l'expertise comptable et fiscale est tenu, dans le cadre des lois en vigueur, de conseiller son mandant sur toutes les possibilités de minimiser l'impôt, par exemple sur les opportunités légales offertes d'économiser de l'impôt. Si l'administration fiscale a surimposé à tort le contribuable, c'est aussi la mission du professionnel de l'expertise comptable et fiscale de conseiller son mandant et de le représenter en effectuant un recours contre l'imposition.

Le recours à un professionnel de l'expertise comptable et fiscale permet de repousser les échéances pour le dépôt de la déclaration d'IR. De surcroît, la représentation d'un contribuable par un professionnel de l'expertise comptable et fiscale est prise en compte favorablement par l'administration fiscale dans son management des risques. En revanche, le mandant ne bénéficie d'aucun avantage fiscal particulier de l'administration. Il n'y a pas non plus d'avantage fiscal pour le contribuable dû à l'intervention d'un expert-comptable.

e) Le contrôle des intermédiaires fiscaux

La profession est très règlementée, notamment pour ce qui est des conditions d'accès: pour devenir conseiller fiscal, il est nécessaire de mener huit semestres d'études après le baccalauréat, suivis de deux années de stage pratique.

Les tarifs des conseillers fiscaux sont réglementés par l'ordonnance sur les honoraires des conseillers fiscaux, en fonction des revenus à déclarer. Par exemple, pour l'élaboration d'une déclaration de revenus, un conseiller fiscal peut facturer au minimum 117 € et au maximum 707 € pour un revenu brut global de 65.000 €. Pour la détermination du bénéfice imposable d'une profession libérale ou d'une activité non soumise à la tenue d'une comptabilité et l'élaboration de la déclaration de revenus, un conseiller fiscal peut facturer au minimum 258 € et au maximum 1.032 € pour des recettes brutes de 250.000 €.

Les éléments transmis par le conseiller à l'administration peuvent faire l'objet d'un contrôle relativement approfondi. Dans le cadre du contrôle de la déclaration de revenus, l'agent en charge du dossier est habilité à demander la production de tout document justifiant la détermination du bénéfice imposable. Ce contrôle sur pièces est l'élément central du contrôle fiscal des petites entreprises, puisque les contrôles sur place sont rares. Ainsi, en 2012, la fréquence des contrôles fiscaux sur place des entreprises moyenne était estimée à 15 ans, celle des petites entreprises à 30,5 ans et celle des très petites entreprises à 101,7 ans.⁸⁴

Dans la mesure où un conseiller fiscal peut être poursuivi pour assistance à la fraude fiscale, il est dans son intérêt de procéder à des contrôles avant de soumettre les déclarations à l'administration fiscale. L'article 27 StGB, qui est de portée générale, prévoit une sanction pénale pour une personne qui aura intentionnellement aidé un délinquant dans l'accomplissement de la fraude. C'est pourquoi les conseillers fiscaux en Allemagne ont l'habitude d'affirmer qu'ils ont toujours un pied en prison. Par ailleurs, l'article 71 AO du livre des procédures fiscales prévoit une solidarité de paiement de l'impôt et des intérêts de retard pour toute

⁸⁴ Source BMF : Monatsbericht 22.08.2013 : Betriebsprüfungsstatistik 2012

personne ayant participé à une fraude fiscale ou reconnue coupable de recel de fraude fiscale. Pour éviter les poursuites, un conseiller fiscal devra, s'il n'arrive pas à convaincre son client de corriger sa déclaration, résilier le mandat qui le lie au dit client.

La sanction est déterminée en fonction de la sanction encourue pour l'acte principal. Par exemple, la peine du conseiller fiscal ne peut pas être inférieure au quart de la peine encourue par le redevable fautif. Cette règle est également valable pour les amendes.

Il existe également un fort contrôle interne. Si les éléments contenus dans un dossier de plainte ou de médiation d'un client sont constitutifs d'une infraction à l'une des obligations professionnelles prévues par les statuts de la profession de conseiller fiscal (*Berufsordnung (BOSiB)*), la chambre des conseillers fiscaux du Land peut en fonction de la gravité de l'infraction :

- convoquer le conseiller fiscal pour un rappel formel à ses obligations ;
- adresser un blâme ;
- demander l'ouverture d'une procédure judiciaire (le conseiller fiscal encoure alors une amende d'un montant maximum de 50.000 €, une interdiction d'exercice de la profession d'une durée de 1 à 5 ans ou encore une exclusion de la profession).

2. Italie

Le tissu économique italien est composé dans sa grande majorité de TPE. Un grand nombre de ces entreprises est organisé sous forme familiale et le plus souvent sous forme d'entreprise individuelle, relevant de facto de la « famille fiscale » de personnes physiques soumises à l'impôt sur le revenu et relevant du régime simplifié ou du régime réservé aux entrepreneurs percevant un chiffre d'affaires très faible (inférieur à 30 000 €). 83% des entreprises italiennes sont imposées au titre de l'impôt sur le revenu.

Il n'existe pas d'avantages fiscaux incitant les entrepreneurs dont les bénéficiaires sont soumis à l'impôt sur le revenu à se faire aider dans l'établissement de la comptabilité et de la déclaration de revenus. Néanmoins, compte tenu de la complexité de la législation fiscale italienne et de la lourdeur des formalités fiscales, la quasi-totalité des entrepreneurs se fait assister par des intermédiaires habilités. En

particulier, toutes les formalités fiscales devant obligatoirement être effectuées par voie télématique, de nombreux petits entrepreneurs maîtrisant peu ou pas l'informatique s'adressent à des intermédiaires par crainte de ne pas accomplir correctement leurs obligations fiscales.

Afin d'aider les usagers et de minimiser le coût de gestion de l'impôt, des Centres d'Assistance Fiscales (CAF) ont été instaurés dès le début des années 1990, au départ exclusivement destinés aux personnes physiques, puis progressivement étendus aux entreprises (CAF-entreprises). En parallèle, les entreprises peuvent recourir aux services d'un cabinet d'expertise comptable, qui joue également un rôle d'intermédiaire fiscal.

La mise en place des CAF n'avait pas pour vocation de lutter contre l'évasion mais avait pour double objectif :

- aider les usagers dans l'accomplissement de leurs complexes obligations fiscales ;
- externaliser auprès d'opérateurs du privé les tâches lourdes de contrôle formel de l'administration fiscale. En effet, auparavant les usagers étaient tenus de joindre à leur déclaration de revenus tous les justificatifs papiers relatifs à l'ensemble des déductions ou autres avantages fiscaux qu'ils sollicitaient. Le contrôle formel des déclarations et justificatifs, l'archivage de ces mêmes documents constituaient un coût financier et en ressources humaines jugé excessif par l'administration fiscale qui a souhaité externaliser ces activités de gestion et contrôle a priori.

Ces intermédiaires fiscaux n'assurent pas une mission de contrôle fiscal. Ils se limitent à l'assistance au contribuable. Le contrôle fiscal est directement piloté par l'administration, à travers le croisement de données transmises par des tiers déclarants, ainsi que par des contrôles sur pièces.

f) Présentation des CAF-entreprises

Les CAF agissent comme intermédiaires entre les contribuables et l'administration fiscale. Créés en 1991 pour les personnes physiques puis en 1999 pour les CAF entreprises, ils sont répartis sur tout le territoire. On en dénombre 111 à ce jour. Les CAF assistent toutes les entreprises qui le souhaitent. Ils ne constituent pas un dispositif particulier pour les plus petites entreprises

Les CAF-entreprises sont constitués obligatoirement d'associations syndicales des entreprises ou d'organisations adhérentes aux syndicats précités. Ils doivent se créer sous la forme de sociétés de capitaux, désigner un responsable et avoir pour objet social l'exercice d'une activité d'assistance fiscale. Leur capital social entièrement versé ne peut être inférieur à 51 645,69 euros.

L'autorisation d'exercer est accordée aux CAF par la Direction Régionale de l'Agenzia delle Entrate. Pour l'exercice de leur activité ils peuvent se prévaloir des services de professionnels habilités (essentiellement comptables et experts comptables).

Les missions des CAF sont les suivantes :

- contrôler la régularité formelle de la documentation comptable ;
- tenir la comptabilité ;
- conserver la comptabilité ;
- établir les différentes déclarations annuelles de l'entreprise mais également de l'exploitant personne physique ou de son conjoint ;
- transmettre à l'administration fiscale les différentes déclarations fiscales ou sociales pour le compte de l'utilisateur ;
- remettre au contribuable une copie de la déclaration et de l'état de liquidation des impôts.

Les CAF effectuent des contrôles formels. Sur demande, les CAF-entreprises apposent un visa de conformité relatif à la documentation comptable et aux charges déductibles de la déclaration d'impôt sur le revenu des personnes physiques. Le visa est obligatoire pour les demandes de remboursements de crédits d'impôts ou de compensation d'impôts. Ainsi ils s'assurent de la véracité des chiffres portés sur la déclaration au regard des documents fournis et apposent un visa de conformité si sollicité par l'entreprise. Par ailleurs, ils procèdent à des contrôles de cohérence et de vraisemblance des déclarations fiscales et de la comptabilité, dès lors que leur client demande le visa de conformité.

Le visa de conformité étant obligatoire dès lors que le contribuable sollicite un remboursement d'impôt (crédit de TVA notamment) ou une compensation d'impôts supérieure à 15 000 €, le CAF procède au contrôle des pièces produites à l'appui de la demande.

Contrairement aux CAF destinés aux salariés et retraités, les CAF entreprises ne perçoivent aucune rémunération de l'administration pour les services rendus. Ils sont en revanche rémunérés par les contribuables. Les tarifs ne sont pas fixes et peuvent varier en fonction de la nature de l'opération réalisée, du montant du revenu, de la région, etc. Des tarifs préférentiels sont par ailleurs accordés si le contribuable est membre du syndicat.

g) La régulation de ces intermédiaires fiscaux

Il existe une responsabilité des intermédiaires fiscaux envers le contribuable et envers l'administration prévue par le statut des CAF tel que mis en place par les lois de 1991 et 1999. Les sanctions applicables ont en outre été récemment renforcées par la loi de finances 2014.

Le même intermédiaire peut assurer à la fois les missions d'établissement de la comptabilité, de la déclaration de revenus et de contrôle de conformité et de cohérence de cette même déclaration.

L'indépendance des intermédiaires fiscaux est garantie par la possibilité pour l'administration fiscale de les mettre en cause dans les cas où ils ont apposé leur visa. Contrairement à la France, le service chargé du contrôle des intermédiaires fiscaux en Italie est la Direction Centrale de contrôle fiscal ou la Direction Régionale de l'Agenzia delle Entrate.

Les services compétents de l'Agenzia delle Entrate peuvent en effet effectuer des inspections auprès des sièges des CAF pour vérifier que les règles fixées pour l'exercice de l'activité d'assistance fiscale sont respectées. Lorsque des irrégularités sont constatées, le service compétent de l'Agenzia delle Entrate rédige un procès-verbal qui sera notifié au représentant légal du CAF. Dans le procès-verbal sont indiquées les irrégularités relevées. Le CAF dispose d'un délai maximum de 90 jours pour se mettre en règle ou formuler ses observations et doit en informer le service à l'origine de la notification. En l'absence de réponse dans le délai imparti ou en cas d'observations jugées inadéquates, le CAF dispose d'un délai complémentaire de 30 jours pour éliminer les irrégularités constatées. Une fois passé le délai, l'autorisation d'exercer du CAF est révoquée et il est radié.

Les sanctions applicables ont en outre été récemment modifiées par la loi de finances 2014 et sont les suivantes :

- omission ou transmission tardive de la déclaration : sanction allant de 516 à 5 164 euros ;
- ces mêmes sanctions s’appliquent lorsque l’activité n’est pas exercée dans le respect de critères fixés par l’Agenzia delle Entrate ;
- en cas d’infractions graves et répétées aux règles fiscales et sociales et si des documents faux ou incomplets sont transmis à l’administration fiscale, une suspension de 3 à 12 mois de l’autorisation d’exercice est infligée. Pour les infractions les plus graves, l’activité d’assistance peut même être révoquée.

h) L’administration fiscale assure en partie l’assistance aux TPE

L’administration fiscale assure également un service d’assistance aux entreprises qui bénéficient du régime fiscal dit des « minimi »⁸⁵: téléphonique, par courriel, sur rendez-vous, etc. Elle a par ailleurs mis en place sur son site un service d’aide à l’utilisation des services télématiques obligatoires. Le but recherché est de permettre aux très petits entrepreneurs soumis à un régime comptable ultra simplifié, de s’acquitter de certaines obligations sans devoir recourir à un intermédiaire.

3. Espagne

Les PME et les entreprises individuelles, sous certaines conditions, peuvent être imposées au titre de l’impôt sur le revenu. Elles peuvent se faire aider par des professionnels de l’expertise comptable et de la fiscalité pour remplir leurs obligations fiscales, mais ne bénéficient pas pour autant d’avantages fiscaux. Elles ne font pas non plus l’objet d’un contrôle spécifique de la part de l’administration fiscale espagnole.

⁸⁵ L’impôt sur le revenu, l’impôt régional sur les activités productives et les impôts additionnels sont remplacés par un impôt substitutif à taux forfaitaire unique de 5 %. Depuis 2011, ce régime s’adresse désormais aux seuls jeunes entrepreneurs de moins de 35 ans qui constituent une nouvelle entreprise. Il est limité à une période maximum de 5 ans et les recettes annuelles ne doivent pas être supérieures à 30 000 euros.

Un dialogue existe entre l'administration et les intermédiaires fiscaux, notamment à des fins de communication et de simplification des procédures fiscales. Des conventions ou accords bilatéraux sont passés entre les parties pour faciliter leur relation. L'administration peut également apporter une assistance aux intermédiaires fiscaux. Le « Forum des Associations et Collège de professionnels de la fiscalité » sert d'interphase entre l'administration et les fiscalistes.

Néanmoins, il n'existe pas de réel contrôle qui pèse sur ces intermédiaires fiscaux. Ces derniers sont soumis aux mêmes règles que n'importe quelle autre entité redevable de l'impôt.

4. États-Unis

Dans ses relations avec l'administration fiscale américaine, un contribuable (entreprise ou particulier) peut choisir de se faire représenter par un tiers de confiance. Ce choix est matérialisé par le dépôt d'un mandat écrit qui délimite le champ de cette représentation. En principe, un tiers de confiance peut réaliser tous les actes qu'un contribuable peut faire sauf signer en son nom sa déclaration d'impôt. L'activité de ces tiers de confiance est encadrée par un code de bonne conduite dont le non-respect peut entraîner des sanctions.

i) Les tiers de confiance

Huit catégories de personnes ont le droit au regard de la réglementation américaine de représenter un contribuable. Parmi ces personnes, figurent :

- les avocats (« *Attorneys* ») ;
- les experts-comptables (« *Certified public accountants* ») ;
- les agents enrôlés par l'administration fiscale américaine (« *Enrolled agents* »). Ce sont des personnes qui doivent justifier de leurs compétences en matière fiscale, soit au travers de la réussite d'un examen écrit spécifique, soit au travers d'une expérience professionnelle en tant qu'ancien agent de l'administration fiscale américaine ;
- les dirigeants et les employés à temps plein d'une entreprise ;
- les membres de la famille immédiate du contribuable (épouse, parent, enfant, frère ou sœur) ;

- les personnes autres que les avocats, experts-comptables et autres agents enrôlés qui préparent et éventuellement signent les déclarations fiscales d'un contribuable en tant que préparateur (« *Unenrolled return preparer* »).

j) Les conditions pour devenir un tiers de confiance

Lorsqu'un contribuable souhaite se faire représenter par un tiers devant l'administration fiscale américaine, il doit déposer une autorisation écrite pouvant prendre la forme d'un formulaire spécifique (« *Form 2848 : Power of Attorney and Declaration of Representatives* »).

Quand un contribuable autorise un tiers de confiance à le représenter, l'administration fiscale américaine donne à ce tiers un numéro spécial d'identification. En 2011, un nouveau bureau, le *Return Preparers Office* (RPO), a été créé au sein de l'IRS. Le RPO a reçu le mandat de réglementer les préparateurs de déclarations de revenus rémunérés en exigeant qu'ils s'inscrivent, en effectuant des vérifications des antécédents, en évaluant les compétences fiscales et en sensibilisant de façon continue, en plus d'identifier les préparateurs de déclarations non conformes et de prescrire des mesures à leur égard.

Le processus d'inscription administré par le RPO permet à l'IRS de déployer un mécanisme permettant de lier les déclarations de revenus aux préparateurs de déclarations rémunérés à l'aide d'un numéro d'identification unique. L'examen sur les compétences fiscales, qui s'applique uniquement aux préparateurs de déclarations inscrits et non aux avocats et aux experts-comptables diplômés, a été mis en application afin d'établir une note de référence minimum pour les compétences. Le but ultime de ces deux mesures est d'améliorer l'exactitude des déclarations préparées par les fiscalistes rémunérés

k) Les pouvoirs des tiers de confiance

La représentation d'un contribuable par un tiers de confiance s'étend en principe à tous les actes que ce dernier pourrait être amené à réaliser en son nom propre (communication d'informations et de documents, participations à des réunions, acceptation de redressements, réclamation). En principe, un tiers de confiance ne peut pas signer à la place du contribuable sa déclaration d'impôt.

Le pouvoir de représentation d'un préparateur fiscal non engagé (« *Unrenrolled return preparer* ») est limité. En pratique, il ne peut aller au-delà d'une représentation dans le cadre d'une vérification de la déclaration qu'il a préparée. Il ne peut pas par exemple représenter le contribuable devant le service des réclamations (« *Appeals* »).

1) Les obligations des tiers de confiance

Un praticien fiscal (avocat, expert-comptable ou agent enrôlé) ou un préparateur fiscal non enrôlé désigné par un contribuable comme tiers de confiance doit respecter certaines règles et avoir un comportement exemplaire notamment au regard des lois fédérales.

Il doit être diligent et transparent avec l'administration fiscale, fournir rapidement tout document ou toute information demandé par un agent des impôts. Il a également un devoir d'alerte auprès du contribuable qu'il représente concernant les conséquences fiscales de ses éventuelles erreurs, omissions ou non-respect de la loi. Un tiers de confiance ne peut pas non plus représenter un contribuable si cette représentation implique un conflit d'intérêts.

Un professionnel qui ne respecte pas ces obligations ou qui fait preuve d'incompétence peut être sanctionné. La sanction peut prendre la forme d'une réprimande publique, d'une suspension ou d'une radiation. Une pénalité financière peut également lui être infligée.

Au sein de l'administration fiscale américaine, un bureau spécifique (« *Office of Professional Responsibility* ») est en charge des procédures disciplinaires.

5. Canada

Le cas canadien présente un intérêt majeur puisqu'une réflexion est à l'œuvre en vue de modifier l'encadrement des intermédiaires fiscaux, appelés préparateurs de déclaration. Ces préparateurs de déclaration aident les particuliers, les petites et les grandes entreprises à faire face à leurs obligations fiscales. En général, les préparateurs de déclaration sont :

- des comptables qui préparent des déclarations de revenus en échange d'honoraires et qui font partie d'un organisme assujetti à la réglementation d'une province ;

- des employés d'entreprises qui offrent des services de préparation de déclarations de revenus en échange d'honoraires ;
- des personnes qui offrent des services de préparation de déclarations de revenus en échange d'honoraires, mais qui ne sont pas visées par les deux premières catégories.

Un employé qui prépare des déclarations de revenus dans le cadre de ses fonctions n'est pas considéré comme un préparateur de déclarations de revenus.

m) La situation actuelle

L'Agence du revenu du Canada (ARC) estime aujourd'hui que 70 % des particuliers et des entreprises font appel à des préparateurs de déclaration de revenus, soit pour la déclaration des revenus des particuliers soit pour celle des entreprises. Les préparateurs de déclaration qui fournissent des renseignements qu'ils savent faux sont passibles d'une sanction pénale⁸⁶.

Néanmoins, la fonction de préparateur de déclaration n'est que très peu encadrée. Les préparateurs de revenus qui sont membres d'un ordre comptable sont tenus par l'autorégulation au sein de l'ordre, mais ceux qui n'en font pas partie ne sont pas contrôlés. Par ailleurs, il n'y a pas d'exigence de compétence pour se faire reconnaître comme préparateur de déclaration.

L'ARC a établi d'importants taux d'erreurs dans les déclarations de revenus produites par les PME. Les recherches de l'ARC montrent des redressements d'impôt fédéral de 1 000 \$ ou plus pour 34,5 % des déclarants travailleurs indépendants en 2009-2010 et pour 27,5 % des sociétés déclarantes en 2007-2008 dans le secteur des PME. Bien que ces redressements soient peu importants (en moyenne environ 2 200 \$ et 6 000 \$ en redressements pour les travailleurs indépendants et les

⁸⁶ Tel que le prévoient les paragraphes 239(1) et 239 (1.1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ainsi que 285.1(2) et 285.1(4) de la *Loi sur la taxe d'accise*,

sociétés, respectivement), la fréquence élevée de ces redressements est une préoccupation compte tenu de la taille de la population des PME (environ cinq millions). L'ARC attribue la majorité de ces redressements à des erreurs récurrentes en raison d'une inattention ou d'un manque de connaissances.

n) Les contours de la réforme

Pour aider les contribuables et les préparateurs de déclaration à faire face à leurs obligations, mais également pour instaurer un contrôle plus efficace des préparateurs, la ministre du Revenu national a proposé en janvier 2014 un plan intitulé Programme d'inscription des préparateurs de déclaration de revenus (PIPDR)⁸⁷.

Le premier objectif de cette réforme serait de réduire le nombre important d'erreurs présentes dans les déclarations de revenus. En 2011-2012, l'ARC a décelé un manque de 1,034 milliard de dollars de recettes fiscales pour le seul impôt sur le revenu. L'essentiel de ce montant a été décelé en effectuant le rapprochement des déclarations de revenus des particuliers avec des renseignements communiqués par les employeurs, les institutions financières et d'autres sources. Or, l'ARC veut se doter d'un outil permettant d'apporter une réponse systématique aux erreurs dans les déclarations. A ces fins, l'ARC souhaiterait :

- identifier les préparateurs de déclarations de revenus à l'aide d'un numéro d'identification personnel (NIP) ;
- lier chaque déclaration de revenus au préparateur de déclarations et à l'entreprise pour laquelle il travaille au moyen de ce NIP ;
- établir dans quelle mesure un préparateur de déclarations particulier ou une entreprise de préparation de déclarations est associé à des déclarations de revenus conformes ou irrégulières ;

⁸⁷ Pour accéder à l'intégralité du plan : [http://www.cra-arc.gc.ca/gncy/cmplnc/rtp-
pipdr/cnsltnppr-fra.html#fmb1](http://www.cra-arc.gc.ca/gncy/cmplnc/rtp-
pipdr/cnsltnppr-fra.html#fmb1)

- élaborer une approche stratégique en matière d'observation pour traiter les enjeux liés aux erreurs et omissions dans les déclarations de revenus élaborées par des préparateurs de déclarations. Cette approche comprend de la formation, des visites de suivi, l'élaboration de plans d'action et des vérifications auprès des clients des préparateurs de déclarations lorsque l'irrégularité persiste.

L'objectif, également, serait de renforcer le contrôle de l'administration sur le préparateur de déclaration. Le préparateur devrait notamment préciser, au moment où il s'enregistre auprès de l'ARC, le nombre d'années d'expérience comme préparateur de déclarations de revenus et son adhésion éventuelle à un organisme comptable ou juridique réglementé par une province.

Dans un nombre limité de situations où un préparateur de déclarations a omis d'exercer un soin raisonnable ou d'agir avec diligence afin de corriger les erreurs, ou a réalisé délibérément des irrégularités, l'ARC envisagerait de prendre des sanctions (dénonciation du préparateur de déclarations auprès d'un organisme comptable ou juridique réglementé par une province, imposition d'une pénalité, instauration d'une période de surveillance, pénalité administrative voire une révocation). Les sanctions seraient aussi requises dans les situations où un préparateur de déclarations élabore une déclaration moyennant des honoraires, mais demande au contribuable, ou à un autre préparateur de déclarations, de produire la déclaration pour tenter d'éviter les exigences en matière d'inscription.

En échange de l'inscription en tant que préparateur de déclaration, l'ARC publierait une liste des préparateurs déclarés, ce qui pourrait inciter les professionnels à se rapprocher de l'ARC. Par ailleurs, celle-ci fournirait une assistance technique afin d'aider les préparateurs à faire face à leurs obligations.

6. Royaume-Uni

Il n'existe pas au Royaume-Uni, d'organismes similaires aux OGA. Les petites entreprises ont néanmoins la possibilité de se faire assister dans l'établissement de leur comptabilité et dans la déclaration de revenus.

Au niveau réglementaire, le gouvernement a introduit, à compter du 1er avril 2013, la possibilité pour les TPE (les travailleurs indépendants) d'opter pour une comptabilité de caisse lorsque leur chiffre d'affaires n'excède pas 79 000 £. Le gouvernement considère que cette

option pourrait concerner potentiellement 3 millions d'entreprises individuelles (sur un total de 4,6 millions de PME).

Par ailleurs, l'administration fiscale britannique (*Her Majesty Revenue & Customs HRCM*) estime que les intermédiaires fiscaux (« Tax agents ») jouent un rôle essentiel dans l'accomplissement des obligations déclaratives des contribuables. Ces intermédiaires fiscaux peuvent être des conseillers fiscaux ou des experts comptables. Leur rôle consiste en l'établissement des comptes et des déclarations des entreprises, ainsi que le dépôt de ces dernières au nom et pour le compte des clients. Il est possible qu'un même intermédiaire tienne la comptabilité et établisse les déclarations fiscales. Cependant, dans les faits, l'activité d'audit et de conseil sont séparées. En général, au sein des cabinets comptables, il existe des règles internes strictes de fonctionnement qui assurent cette séparation.

Ces intermédiaires fiscaux voient leur responsabilité engagée à deux niveaux. Les organismes professionnels d'expertise comptable (il en existe six principaux) occupent une place centrale dans le contrôle de leurs adhérents, puisqu'ils imposent un code déontologique dont le respect est garanti par des sanctions pouvant aller jusqu'à l'exclusion de l'adhérent en cas d'infraction majeure. L'ensemble des membres de ces organismes est également placé sous la supervision du Financial Reporting Council, qui est une autorité indépendante.

Néanmoins, cette autorégulation ne semble pas suffisante. En octobre 2010, le National Audit Office a rendu un rapport dans lequel il estimait que la sous-déclaration de revenus provenant de contribuables accompagnés dans leurs démarches comptables et fiscales par un intermédiaire était significative (respectivement 2.6 milliards de livres et 900 millions de livres de pertes de recettes en matière d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés) et que ces pertes se concentraient sur les PME.

Par ailleurs, l'administration fiscale britannique peut tenter un certain nombre d'actions contre les intermédiaires fautifs, allant de la simple notification jusqu'à la sanction pénale. Les intermédiaires fiscaux peuvent être poursuivis lorsque leur implication dans un schéma de fraude ou d'évasion fiscale est caractérisée ou peuvent faire l'objet de sanctions en qualité de promoteur de schémas d'optimisation. En parallèle, l'un des axes stratégiques de l'administration est de construire des relations solides avec les intermédiaires fiscaux en améliorant les services qui leurs sont offerts.

Le renforcement de la relation avec les intermédiaires est un moyen de favoriser le développement du recours aux services en ligne par leurs clients, avec pour objectif affiché, la réduction du nombre d'erreurs. Pour avancer sur un mode collaboratif avec les intermédiaires fiscaux sur ces évolutions, a été créé le « *Joint Tax Agent Strategy Steering group* », comité de pilotage composé des représentants des organismes professionnels concernés et de l'administration.

Annexe n° 5

Répartition des entreprises en fonction de leur intérêt à adhérer (2012, en milliers)

Le tableau ci-après présente la répartition de l'ensemble des entreprises recensées par les services fiscaux. Il s'agit essentiellement, des entreprises à l'IS, des entreprises à l'IR imposées au réel (BIC, BA, BNC) et des entreprises à l'IR imposées au forfait (auto-entrepreneurs, micro-BIC, micro-BNC, forfait agricole). Les entreprises sont réparties en fonction de leur intérêt à adhérer à un organisme agréé (c'est-à-dire si elles peuvent bénéficier de la non majoration de 25 % de leurs revenus professionnels) et de leur adhésion effective.

	Nombre d'entreprises			
	En valeur absolue -hors sociétés IS	En proportion du total - hors sociétés IS	En valeur absolue -avec sociétés IS	En proportion du total - avec sociétés IS
Entreprises ayant intérêt à adhérer et qui adhèrent	1 007,9	39%	1 007,9	25%
<i>BA au réel déclarant des bénéficiers</i>	180,1	42%	180,1	
<i>BIC au réel déclarant des bénéficiers</i>	389,0	31%	389,0	
<i>BNC au réel déclarant des bénéficiers</i>	438,8	50%	438,8	
Entreprises ayant intérêt à adhérer et qui n'adhèrent pas	248,7	10%	248,7	6%
<i>BA au réel déclarant des bénéficiers</i>	38,1	9%	38,1	
<i>BIC au réel déclarant des bénéficiers</i>	156,2	12%	156,2	
<i>BNC au réel déclarant des bénéficiers</i>	54,4	6%	54,4	
Entreprises n'ayant pas intérêt à adhérer et qui n'adhèrent pas	1 207,3	47%	2 659,5	66%
Entreprises au forfait (micro et auto-entrepreneurs):	943,6	37%	943,6	23%
<i>dont BA</i>	165,2	38%	165,2	
<i>dont BIC</i>	445,0	35%	445,0	
<i>dont BNC</i>	333,4	38%	333,4	
Entreprises au réel déclarant des déficits:	263,7	10%	263,7	7%
<i>dont BA</i>	23,2	5%	23,2	
<i>dont BIC</i>	214,5	17%	214,5	
<i>dont BNC</i>	26,0	3%	26,0	
Entreprises à l'IS:			1 452,2	36%
<i>dont petites sociétés à l'IS*</i>			1 038,9	26%
<i>dont petites sociétés à l'IS bénéficiaires</i>			467,5	12%
Entreprises n'ayant pas intérêt à adhérer et qui adhèrent	108,1	4%	123,3	3%
Entreprises au réel déclarant des déficits:	108,1	4%	108,1	2,7%
<i>dont BA</i>	23,6	5%	23,6	
<i>dont BIC</i>	63,1	5%	63,1	
<i>dont BNC</i>	21,4	2%	21,4	
Entreprises à l'IS:			15,2	0,4%
<i>dont petites sociétés à l'IS</i>			10,3	0,3%
Total	2 572,0	100%	4 039,4	100%
<i>dont BA</i>	430,2	100%		
<i>dont BIC</i>	1 267,8	100%		
<i>dont BNC</i>	874,0	100%		

Source : Cour des comptes à partir de données DGFIP- *Petites sociétés à l'IS : entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à un plafond défini tel que 95 % des entreprises BIC, BA, BNC aient un chiffre d'affaires inférieur à ce plafond (soit 495 568 € en 2012)

Annexe n° 6

La détermination du régime d'imposition des entreprises individuelles et des auto-entrepreneurs

Activités commerciales et artisanales Bénéfices industriels et commerciaux (BIC)	Activités libérales Bénéfices non commerciaux (BNC)	Activités agricoles (BA)
<p>Entreprises individuelles dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 81 500 euros HT (achat/vente), - 32 600 euros HT (autres prestations de services) <p>Régime de la micro-entreprise</p> <p>Option possible pour le régime du réel simplifié ou du réel normal</p>	<p>Entreprises individuelles dont les recettes sont inférieures ou égales à 32 600 euros HT</p> <p>Régime de la micro-entreprise</p> <p>Option possible pour le régime de la déclaration contrôlée</p>	<p>Exploitants agricoles dont la moyenne des recettes, calculée sur 2 années consécutives, n'excède pas 76 300 €.</p> <p>Régime forfaitaire agricole</p>
<p>➤ Entreprises individuelles dont le chiffre d'affaires est compris entre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 81 500 euros HT et 777 000 euros HT (achat/vente) - 32 600 euros HT et 234 000 euros HT (autres prestations de services) 	<p>➤ Entreprises individuelles dont les recettes sont supérieures à 32 600 euros HT</p> <p>➤ Sociétés</p> <p>Régime de la déclaration contrôlée</p>	<p>Exploitants dont la moyenne des recettes annuelles calculée sur 2 ans dépasse 76 300 € sans excéder 350 000 €.</p> <p>Régime du réel simplifié</p>

<p>► Sociétés dont le chiffre d'affaires est inférieur à 777 000 euros (marchandises) ou 234 000 euros HT (prestations de services)</p> <p>Régime du réel simplifié</p> <p>Option possible pour le réel normal</p>		
<p>Entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 777 000 euros HT (achat/vente, fournitures et denrées à emporter ou à consommer sur place, fourniture de logement). - 234 000 euros HT (autres prestations de services). <p>Régime du réel normal</p>		<p>Exploitants dont la moyenne des recettes calculée sur 2 ans dépasse 350 000 €.</p> <p>Régime du réel normal</p>

Source : Agence pour la création d'entreprises

Note : Les seuils de passage au réel ont été augmentés pour les exercices 2014, 2015 et 2016 par la loi de finances pour 2014 à 82 200 € et 783 000 € pour les BIC (achat/vente), à 32 900 € et 236 000 € pour les BIC (prestations de services), à 32 900 € pour les BNC

Annexe n° 7

Les différents régimes d'imposition des entreprises et des auto-entrepreneurs

Impôt sur le revenu	Impôt sur les sociétés
<p><u>De plein droit :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Entreprises individuelles - EURL - sociétés de personnes : SNC, SCP, etc. <p><u>Sur option :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ SARL "de famille", constituées entre les ascendants, descendants du 1^{er} et 2^{ème} degré, les collatéraux et leurs conjoints et personnes liées par un Pacs. ▶ SARL, SA, SAS, quelle que soit leur activité (à l'exclusion de la gestion propre de son patrimoine immobilier ou mobilier), dès lors que l'entreprise : <ul style="list-style-type: none"> - a été créée depuis moins de 5 ans au moment de l'option, - emploie moins de 50 salariés et réalise un CA annuel ou un total de bilan inférieur à 10 millions d'euros, - n'est pas cotée sur un marché réglementé, - et a des droits de vote détenus à hauteur de 50 % au moins par des personnes physiques, et à hauteur de 34 % au moins par le (ou les) dirigeant de l'entreprise et les membres de son foyer fiscal. 	<p><u>De plein droit :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - SARL - SA - SAS <p><u>Sur option :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - EURL - sociétés de personnes : SNC, SCP, etc. - EIRL sous certaines conditions

<p><u>Assiette de calcul de l'IR</u></p> <p>► Pour les entreprises individuelles, l'assiette d'imposition est obtenue :</p> <ul style="list-style-type: none"> - soit par application d'un abattement représentatif des frais professionnels (régime de la micro-entreprise), - soit par déduction des charges réelles de l'entreprise (régime du bénéfice réel). <p>► Pour les sociétés : l'assiette d'imposition est obligatoirement déterminée par déduction des charges réelles.</p>	<p><u>Assiette de calcul de l'IS</u></p> <p>Le régime de la micro-entreprise n'est pas applicable. La société est obligatoirement soumise au régime du bénéfice réel (simplifié ou normal).</p>
<p><u>Taux d'imposition</u></p> <p>► Le barème progressif de l'IRPP (imposition des revenus des personnes physiques) s'applique. Le taux est donc variable en fonction des autres revenus et de la situation familiale de l'intéressé.</p> <p>► Les micro-entrepreneurs ayant opté pour le régime micro-social et dont le foyer fiscal ne dépasse pas un certain seuil ont la possibilité d'opter pour un prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu.</p>	<p><u>Taux d'imposition</u></p> <p>► taux normal : 33,33 %</p> <p>► taux réduit global : 15 % applicable sur une fraction du bénéfice imposable limitée à 38 120 euros</p> <p>Pour bénéficier du taux réduit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'entreprise doit réaliser un chiffre d'affaires HT inférieur à 7 630 000 euros, - son capital doit être entièrement libéré et détenu pour 75 % au moins par des personnes physiques ou par une société elle-même détenue à 75 % au moins, par des personnes physiques. - au-delà de la limite de 38 120 euros, les bénéfices sont taxés au taux normal.

Régime de la micro-entreprise

Ce régime s'applique de plein droit, sauf option pour un régime réel d'imposition ou pour le versement fiscal libératoire.

Dans ce cas, l'entrepreneur est dispensé d'établir une déclaration fiscale au titre des BNC et BIC. Il lui suffit de porter sur sa déclaration d'ensemble de revenus n°2042 le montant de son chiffre d'affaires (BIC)

ou de ses recettes (BNC) ainsi que les éventuelles plus ou moins-values réalisées ou subies au cours de l'année concernée.

Le bénéfice imposable est déterminé par l'administration fiscale qui applique au chiffre d'affaires déclaré un abattement forfaitaire pour frais professionnels de :

- 71 % du CA pour les activités d'achat/revente, et les activités de fourniture de logement,
- 50 % du CA pour les autres activités relevant des BIC,
- 34 % du CA pour les BNC, avec un minimum d'abattement de 305 €.

Pour déterminer l'impôt sur le revenu qui est dû, le bénéfice forfaitaire ainsi calculé est ensuite soumis, avec les autres revenus du foyer fiscal, au barème progressif par tranches de l'impôt sur le revenu.

Le versement fiscal libératoire de l'impôt sur le revenu

Le micro-entrepreneur peut opter pour ce mode de calcul et de paiement de l'impôt sur le revenu s'il remplit les conditions suivantes :

- il bénéficie du régime micro-social,
- son revenu fiscal de référence de l'avant-dernière année est inférieur ou égal, pour une part de quotient familial, à la limite supérieure de la troisième tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année précédente, soit 26 420 €. Cette limite est majorée de 50 % ou de 25 % par demi-part ou quart de part supplémentaire.

Chaque mois ou chaque trimestre, selon l'échéance choisie pour le régime micro-social, le micro-entrepreneur déclare le chiffre d'affaires réalisé sur cette période, et adresse le règlement correspondant à l'impôt sur le revenu correspondant à son activité.

Le prélèvement sera égal à :

- 1 % du chiffre d'affaires mensuel ou trimestriel pour les exploitants dont l'activité principale est de vendre des marchandises, des objets, des fournitures et des denrées à emporter ou à consommer sur place ou de fournir un logement (hôtels, chambres d'hôtes, gîtes ruraux, meublés de tourisme),

- 1,7 % du chiffre d'affaires mensuel ou trimestriel pour les autres prestataires de services relevant des BIC,
- 2,2 % du chiffre d'affaires mensuel ou trimestriel pour les professionnels relevant des BNC.

Dans ce régime, l'impôt sur le revenu est payé à titre définitif au fur et à mesure de l'encaissement du chiffre d'affaires : contrairement au régime classique de la micro-entreprise, les revenus tirés de l'activité indépendante ne sont pas soumis au barème progressif par tranches de l'impôt sur le revenu.

Source : Agence pour la création d'entreprises

Annexe n° 8

Nombre de contrôles fiscaux sur pièces et sur place

Le tableau ci-dessous présente le nombre d'entreprises ayant fait l'objet d'un contrôle sur pièces au titre des exercices 2010, 2011 et 2012, et le nombre d'entreprises ayant fait l'objet d'un contrôle sur place au titre des exercices 2009, 2010 et 2011. Les entreprises sont distinguées en fonction de leur adhésion à un organisme agréé.

	2010				2011				2012			
	Entreprise adhérent à un OGA	Entreprise n'adhérant pas à un OGA	Total	Part OGA dans TOTAL	Entreprise adhérent à un OGA	Entreprise n'adhérant pas à un OGA	Total	Part OGA dans TOTAL	Entreprise adhérent à un OGA	Entreprise n'adhérant pas à un OGA	Total	Part OGA dans TOTAL
Contrôle sur pièces												
Fréquence des contrôles sur pièces en année	62	47	49		61	52	53		61	53	55	
Nombre d'entreprise faisant l'objet d'un contrôle sur pièces:	18 245	120 655	138 900	13%	18 492	117 114	135 606	14%	18 476	117 995	136 471	14%
BA	1 236	1 517	2 753	45%	1 159	1 274	2 433	48%	1 203	1 368	2 571	47%
BIC	8 794	17 727	26 521	33%	8 653	15 654	24 307	36%	8 324	15 478	23 802	35%
BNC	7 463	6 242	13 705	54%	7 981	6 537	14 518	55%	8 099	6 428	14 527	56%
IS	493	79 726	80 219	1%	486	79 447	79 933	1%	598	80 434	81 032	1%
Autres	259	15 443	15 702	2%	213	14 202	14 415	1%	252	14 287	14 539	2%
	2009				2010				2011			
Contrôle sur place												
Nombre d'entreprise faisant l'objet d'un contrôle sur place visant l'année en référence:	6 837	92 054	98 891	7%	4 129	57 334	61 463	7%	1 703	22 200	23 903	7%
BA	404	641	1 045	39%	244	402	646	38%	12	225	237	5%
BIC	3 648	10 429	14 077	26%	2 254	6 069	8 323	27%	239	2 702	2 941	8%
BNC	2 570	3 144	5 714	45%	1 494	1 815	3 309	45%	54	815	869	6%
IS	176	71 556	71 732	0%	110	44 998	45 108	0%	1 263	16 805	18 068	7%
Autres	39	6 284	6 323	1%	27	4 050	4 077	1%	135	1 653	1 788	8%

Source : DGFIP – contrôle fiscal

Annexe n° 9

Résultats des contrôles fiscaux sur pièces et sur place

Le tableau ci-dessous présente les résultats des contrôles sur pièces et sur place réalisés sur les BIC, BA, BNC sur les périodes considérées. Il permet d'identifier la proportion de contrôles aboutissant à une proposition de rectification, en distinguant les adhérents et les non adhérents et, pour les adhérents, en identifiant la nature du compte rendu de mission envoyé par l'organisme agréé.

	2010						2011						2012								
	Entreprise adhérent à un OGA				TOTAL OGA	Entreprise n'adhère pas à un OGA	Total	Entreprise adhérent à un OGA				TOTAL OGA	Entreprise n'adhère pas à un OGA	Total	Entreprise adhérent à un OGA				TOTAL OGA	Entreprise n'adhère pas à un OGA	Total
	Avec un CRM positif*	Avec un CRM négatif**	Avec un CRM concordant non concordant	Absence de CRM ou indéterminé				Avec un CRM positif*	Avec un CRM négatif**	Avec un CRM concordant non concordant	Absence de CRM ou indéterminé				Avec un CRM positif*	Avec un CRM négatif**	Avec un CRM concordant non concordant	Absence de CRM ou indéterminé			
Contrôle sur pièces																					
Entreprises faisant l'objet d'une proposition de rectification (uniquement BA, BIC, BNC)	24%	32%	29%	26%	25%	35%	31%	21%	46%	30%	25%	22%	32%	28%	21%	17%	17%	21%	21%	30%	26%
	2009						2010						2011								
Contrôle sur place																					
Entreprises faisant l'objet d'une proposition de rectification (uniquement BA, BIC, BNC)	74%	80%	80%	72%	74%	77%	76%	79%	89%	89%	83%	80%	83%	82%	83%	83%	100%	81%	82%	82%	82%

Source : DGFIP – contrôle fiscal

Annexe n° 10

Moyenne des droits rappelés lors de contrôles fiscaux sur place

Le tableau ci-dessous présente le nombre de contrôles sur place clos en 2010, 2011 et 2012 et la moyenne des droits rappelés suite à ces contrôles. Les entreprises sont distinguées selon leur adhésion à un organisme agréé et selon leur taille de chiffre d'affaires.

En €

BIC/IS					
		OGA		Sans OGA	
		Nbre de contrôles	Moyenne Droits	Nbre de contrôles	Moyenne Droits
Entreprise de taille intermédiaire	<i>Chiffre d'affaires compris entre 230 000 et 1 million € pour les prestataires de service et compris entre 763 000 € et 3 millions pour les ventes</i>	1932	32 072	23 666	68 051
Petite entreprise	<i>Chiffre d'affaires compris entre 50 000 et 230 000 € pour les prestataires de service et compris entre 150 000 et 763 000 pour les ventes</i>	2344	24 755	24 418	56 031
TPE	<i>Chiffre d'affaires inférieur à 50 000 € pour les prestataires de service et 150 000 € pour les ventes</i>	738	23 234	10 750	63 018
Bénéfices non commerciaux					
		OGA		Sans OGA	
		Nbre de contrôles	Moyenne Droits	Nbre de contrôles	Moyenne Droits
Petite et moyenne entreprise	<i>Chiffre d'affaires compris entre 27 000 et 500 000 €</i>	3104	21 613	2 883	35 624
TPE	<i>Chiffre d'affaires inférieur à 27 000 € et régime Micro BNC</i>	219	17 382	1 884	63 801
Bénéfices agricoles					
		OGA		Sans OGA	
		Nbre de contrôles	Moyenne Droits	Nbre de contrôles	Moyenne Droits
Petite et moyenne entreprise	<i>Chiffre d'affaires compris entre 76 300 et 600 000 €</i>	446	27 567	324	39 848
TPE	<i>Chiffre d'affaires inférieur à 76 300 € et régime du forfait agricole</i>	117	29 278	459	26 131

Source : DGFIP – Contrôle fiscal - Périmètre : Contrôles fiscaux externes clos en 2010, 2011 et 2012

Annexe n° 11

Moyenne des pénalités lors de contrôles fiscaux sur place

Le tableau ci-dessous présente le nombre de contrôles sur place clos en 2010, 2011 et 2012 et la moyenne des pénalités suite à ces contrôles. Les entreprises sont distinguées selon leur adhésion à un organisme agréé et selon leur taille de chiffre d'affaires.

En €

		BIC/IS			
		OGA		Sans OGA	
		Nbre de contrôles	Moyenne pénalités	Nbre de contrôles	Moyenne pénalités
Entreprise de taille intermédiaire	<i>Chiffre d'affaires compris entre 230 000 et 1 million € pour les prestataires de service et compris entre 763 000 € et 3 millions pour les ventes</i>	1932	9 953	23 666	28 986
Petite entreprise	<i>Chiffre d'affaires compris entre 50 000 et 230 000 € pour les prestataires de service et compris entre 150 000 et 763 000 pour les ventes</i>	2344	7 698	24 418	28 172
TPE	<i>Chiffre d'affaires inférieur à 50 000 € pour les prestataires de service et 150 000 € pour les ventes</i>	738	6 956	10 750	26 021
Bénéfices non commerciaux					
		OGA		Sans OGA	
		Nbre de contrôles	Moyenne pénalités	Nbre de contrôles	Moyenne pénalités
Petite et moyenne entreprise	<i>Chiffre d'affaires compris entre 27 000 et 500 000 €</i>	3104	5 740	2 883	13 661
TPE	<i>Chiffre d'affaires inférieur à 27 000 € et régime Micro BNC</i>	219	5 488	1 884	36 472
Bénéfices agricoles					
		OGA		Sans OGA	
		Nbre de contrôles	Moyenne pénalités	Nbre de contrôles	Moyenne pénalités
Petite et moyenne entreprise	<i>Chiffre d'affaires compris entre 76 300 et 600 000 €</i>	446	4 575	324	12 401
TPE	<i>Chiffre d'affaires inférieur à 76 300 € et régime du forfait agricole</i>	117	3 535	459	7 372

Source : DGFIP – Contrôle fiscal - Périmètre : Contrôles fiscaux externes clos en 2010, 2011 et 2012

Annexe n° 12

Répartition des contrôles selon les résultats du compte rendu de mission

Le tableau ci-dessous présente la répartition des contrôles sur pièces et sur place sur la période considérée, sur les adhérents d'organismes agréés seulement, en fonction du résultat du compte rendu de mission. Ainsi, en 2010, 76,4 % des entreprises adhérentes ayant fait l'objet d'un contrôle sur pièces avaient un compte rendu de mission positif.

	2010					2011					2012				
	Entreprise adhérent à un OGA					Entreprise adhérent à un OGA					Entreprise adhérent à un OGA				
	Avec un CRM positif*	Avec un CRM négatif**	Avec un CRM concordant non concordant	Absence de CRM ou indéterminé	TOTAL OGA	Avec un CRM positif*	Avec un CRM négatif**	Avec un CRM concordant non concordant	Absence de CRM ou indéterminé	TOTAL OGA	Avec un CRM positif*	Avec un CRM négatif**	Avec un CRM concordant non concordant	Absence de CRM ou indéterminé	TOTAL OGA
Contrôle sur pièces															
Nombre d'entreprise faisant l'objet d'un contrôle sur pièces:	76,4%	0,2%	3,5%	19,9%	100%	76,9%	0,3%	3,5%	19,3%	100%	74,2%	0,2%	5,9%	19,7%	100%
	2009					2010					2011				
Contrôle sur place															
Nombre d'entreprise faisant l'objet d'un contrôle sur place visant l'année en référence:	78,0%	3,8%	0,2%	17,9%	100%	74,4%	3,8%	0,5%	21,4%	100%	73,0%	1,4%	0,1%	25,5%	100%

Source : DGFIP – contrôle fiscal

Annexe n° 13

La satisfaction des adhérents

Plusieurs enquêtes de satisfaction ont été menées par les fédérations d'organismes agréés sur leurs entreprises adhérentes pendant l'enquête de la Cour en février 2014. Celle de la fédération des centres de gestion agréés a obtenu 1 819 réponses, celle de l'union nationale des associations agréées 3 902 et celle de l'association nationale des directeurs de centres de gestion agréés 1 512.

Ces enquêtes de satisfaction ont été menées sur une base volontaire et non à partir d'un échantillon représentatif. Leurs résultats ne peuvent donc pas refléter le degré de satisfaction de l'ensemble des adhérents. Les différences de satisfaction entre adhérents des centres agréés et des associations agréées proviennent pour partie du fait que le sondage effectué par les fédérations de centres agréés offrait la possibilité de répondre « sans avis », contrairement à celui des associations agréées.

Les adhérents d'organismes agréés ayant répondu se déclarent en général très satisfaits. 96 % des adhérents d'associations agréées et 89 % des adhérents de centres agréés interrogés s'estiment satisfaits ou très satisfaits des services rendus par l'association.

Les missions fiscales des organismes agréés sont davantage valorisées par les adhérents, au détriment des missions annexes. En effet, pour les centres agréés, à la question « que vous apporte le centre agréé en priorité ? (trois choix possibles) », 61 % des adhérents mettent en avant des missions de nature fiscale (sécurité fiscale, gestion des obligations administratives, meilleure perception de l'administration fiscale, meilleure connaissance des obligations fiscales), contre seulement 36 % pour les missions annexes (outil d'amélioration de la gestion professionnelle, meilleure connaissance du secteur professionnel, formations). 3 % mettent en avant des motifs autres dont certains sont de nature fiscale (avantages fiscaux divers) et d'autres annexes (formation, réponses à des questions techniques).

Pour les associations agréées, le résultat est similaire. Lorsque l'on interroge les adhérents sur ce qu'apporte l'association 50 % placent en premier choix la sécurité fiscale, 33 % placent la gestion de leurs obligations administratives (leur permettant de se concentrer sur leur cœur de métier), 30 % placent une meilleure connaissance de leurs obligations fiscales et 16 % placent une meilleure perception de l'administration fiscale.

Annexe n° 14

Liste des abréviations

AGC : association de gestion et de comptabilité

BA : bénéfices agricoles

BIC : bénéfices industriels et commerciaux

BNC : bénéfices non commerciaux

CGAH : centre de gestion agréé et habilité

CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

DGCIS : Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et de services

DDFIP : Direction départementale des finances publiques

DGFIP : Direction générale des finances publiques

DRFIP : Direction régionale des finances publiques

EARL : exploitations agricoles à responsabilité limitée

EIRL : entrepreneur individuel à responsabilité limitée

EURL : entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (SARL unipersonnelle)

FCGA : Fédération des centres de gestion agréés

FCGAA : Fédération des centres de gestion agréés agricoles

IR : impôt sur le revenu

IS : impôt sur les sociétés

SARL : société à responsabilité limitée

SA : société anonyme

SAS : société par actions simplifiée

SASU : société par actions simplifiée unipersonnelle

SELARL : société d'exercice libéral à responsabilité limitée

SNC : société en nom collectif

TPE : très petites entreprises