



Avis n° 95-A-06 du 28 mars 1995
relatif à une demande de la chambre de commerce et d'industrie de Vendée sur la
compatibilité des Infotrans avec les principes généraux de la concurrence

Le Conseil de la concurrence (section III),

Vu la lettre, enregistrée le 6 octobre 1994 sous le numéro A 154, par laquelle la chambre de commerce et d'industrie de Vendée a saisi le Conseil de la concurrence, sur le fondement de l'article 5 de l'ordonnance du 1er décembre 1986, d'une demande d'avis relative à la compatibilité des Infotrans avec les prohibitions édictées par les articles 7 et 8 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986;

Vu l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 modifiée relative à la liberté des prix et de la concurrence et le décret n° 86-1309 du 29 décembre 1986 modifié pris pour son application;

Le rapporteur, le rapporteur général et le commissaire du Gouvernement entendus,

Est d'avis de répondre à la question posée dans le sens des observations suivantes:

La chambre de commerce et d'industrie de Vendée a saisi le Conseil de la concurrence sur le point de savoir si les Infotrans, dans leurs conditions de fonctionnement, étaient compatibles avec 'les prohibitions édictées par les articles 7 et 8 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et à la concurrence'.

1. Le secteur du Conseil et de l'assistance comptable au entreprises

Les entreprises sont tenues, par différents textes légaux et réglementaires, de respecter des règles comptables et de fournir à l'administration fiscale les documents permettant à cette dernière de procéder au calcul de l'impôt.

Pour les assister dans cette tâche, l'expert-comptable, comme le précise l'article 1er de la loi n° 68-946 du 31 octobre 1968 qui a modifié le statut des experts-comptables et des comptables agréés, tel qu'il avait été défini par l'ordonnance du 19 septembre 1945, a pour 'profession habituelle de réviser et d'apprécier les comptabilités des entreprises et organismes auxquels il n'est pas lié par un contrat de travail. Il est également habilité à attester la régularité et la sincérité des bilans et des comptes de résultats. Ce professionnel' peut aussi organiser les comptabilités et analyser par les procédés de la technique comptable la situation et le fonctionnement des entreprises sous leurs différents aspects économique, juridique et financier'. En 1994, 17 947 experts-comptables assistaient et conseillaient plus de 1,5 million d'entreprises de toute taille.

En 1974, la loi de finances rectificative a autorisé la création de centres de gestion agréés (C.G.A.) dans la perspective d'une aide à l'amélioration de la gestion des entreprises telle que prévue, en 1973, par la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat. Ils sont constitués sous forme d'association dans le cadre de la loi du 1er juillet 1901. Ces centres sont créés à l'initiative d'une chambre de commerce et d'industrie ou d'une chambre des métiers ou d'une organisation professionnelle légalement constituée de commerçants, d'industriels ou d'artisans, ou encore à l'initiative de membres de l'ordre des experts-comptables. Un agent de la direction générale des impôts (D.G.I.) est mis à la disposition du centre ; il a pour mission d'apporter son concours pour l'interprétation des textes légaux et réglementaires.

Le centre peut, lorsqu'il bénéficie d'une habilitation spéciale délivrée par la direction départementale des impôts, tenir ou centraliser les documents comptables des adhérents. Le C.G.A. élabore, si l'adhérent le souhaite, ses déclarations fiscales qu'il transmet ensuite à la D.G.I. Les adhérents bénéficiaient notamment, en 1993, d'un abattement sur le bénéfice fiscal de 20 p. 100 sur la fraction du bénéfice ne dépassant pas 462 000 F et de 10 p. 100 pour la fraction du bénéfice comprise entre 462 000 F et 657 000 F.

Certains C.G.A. sont interprofessionnels et s'adressent à toutes les entreprises ; d'autres sont réservés à certaines catégories professionnelles (exemple : bouchers, charcutiers, coiffeurs, pharmaciens...), L'adhésion à un C.G.A. n'est pas obligatoire, l'entreprise dispose du libre choix de son centre de gestion agréé. Selon la D.G.I., en 1994, 414 centres de gestion agréés, présents dans tous les départements (à l'exception de la Haute-Saône et du territoire de Belfort), regroupaient 796 908 adhérents.

La fédération des centres de gestion agréés (F.C.G.A.), à laquelle adhèrent 102 C.G.A., regroupant plus de 316 000 adhérents, est une union d'associations constituée et fonctionnant conformément à la loi du 1er juillet 1901, qui a notamment pour objet d'être un centre de réflexion et de proposition en vue d'élaborer et d'harmoniser, en commun, les principes et modalités d'application des obligations des centres de gestion agréés adhérents'. Sont membres de la F.C.G.A.:

'En qualité de membres adhérents, lorsqu'ils en font la demande, les C.G.A. créés à l'initiative des membres de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés, dans la mesure où ceux-ci détiennent au moins un tiers des sièges au conseil d'administration, sous réserve d'agrément de leur candidature par le conseil d'administration de la fédération suivant les modalités définies par le règlement;

'En qualité de membres associés, les 'unions régionales de centres de gestion agréés'.'

2. L'informatisation des transmissions entre les entreprises et la direction générale des impôts

Un des éléments de la politique de modernisation conduite depuis plusieurs années par la D.G.I. a pour objectif de réduire l'utilisation des documents sur support papier, dont le maniement représente une charge de travail importante pour les centres des impôts.

En 1990, les professionnels du secteur du conseil et de l'assistance comptable aux entreprises considéraient que 98 p. 100 des données établies dans les entreprises et les cabinets comptables étaient informatisées et que 80 p. 100 d'entre elles étaient saisies à nouveau par leur destinataire, notamment la direction générale des impôts. Pour faciliter une transmission informatisée entre les entreprises et les centres des impôts, la D.G.I. a défini une norme de

formatage des fichiers. Cette procédure de 'transfert de données fiscales et comptables' (T.D.F.C.) a pour objet de parvenir à terme à une gestion dite 'zéro papier' : les données comptables ne doivent être saisies qu'une fois dans l'entreprise, mises en forme sur un support informatique puis transmises aux services fiscaux sans qu'aucun document papier ne soit édité. Pour y parvenir, le contribuable, le cas échéant assisté de son conseil (expert-comptable, comptable agréé ou centre de gestion agréé habilité à tenir sa comptabilité), transmet ses données sur le support magnétique de son choix à un 'organisme relais' habilité par la D.G.I. et donne mandat à cet organisme d'effectuer le dépôt des documents comptables et fiscaux. L'"organisme relais" collecte et met les données aux normes T.D.F. C., puis les transmet au centre régional d'informatique (C.R.I.) de la D.G.I. sur bande magnétique ou par télétransmission. Le C.R.I. transmet les données ainsi collectées aux services de la direction générale des impôts gestionnaires des dossiers, qui établissent ensuite les documents fiscaux.

Dès l'origine, la D.G.I. a associé à sa démarche informatique les professionnels du traitement de l'information fiscale et comptable. C'est ainsi que le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables et comptables agréés, des cabinets comptables, des centres de gestion agréés, des sociétés de services informatiques et des éditeurs de logiciels ont participé à la conception et aux évolutions de la norme T.D.F.C.

Les 114 'organismes relais', présents dans soixante départements, ayant passé une convention avec la direction générale des impôts revêtent des formes juridiques très variées - association, société anonyme, société à responsabilité limitée, G.I.E... A leur origine, on trouve des sociétés de service informatique, des S.I.C.A. informatique agricole, des centres de gestion agréés, des cabinets d'experts-comptables, des banques, des fédérations professionnelles, des fédérations de centres de gestion agréés, des Infotrans créés par l'ordre des experts-comptables.

3. Le développement des Infotrans par les experts-comptables

Les Infotrans sont des associations régies par la loi du 1er juillet 1901. L'article 2 des statuts précise l'objet de l'association : 'L'association a pour objet la transmission de l'information économique, financière, comptable et fiscale en provenance des entreprises vers leurs partenaires publics ou privés, l'assistance informatique à ses adhérents et, plus généralement, toute action dans le domaine des traitements de l'information.' L'article 6 des mêmes statuts indique les conditions à remplir pour devenir membre de l'association : 'L'association se compose de membres adhérents et de membres bénéficiaires. Chaque catégorie compose un collège. Les membres adhérents sont les experts-comptables inscrits sur les listes de l'ordre des experts-comptables. Les membres bénéficiaires sont tous des partenaires, publics ou privés, qui souhaitent bénéficier des services d'Infotrans : en particulier, les centres de gestion agréés, les associations agréées des professions libérales. Les membres adhérents et bénéficiaires doivent être agréés par le conseil d'administration à la majorité simple des membres présents ou représentés composant le conseil.'

Dans une brochure intitulée 'Infotrans : une solution stratégique pour la profession', le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables justifie la création de telles associations : 'L'environnement économique, administratif et social est de plus en plus consommateur d'informations comptables et financières. Pour répondre à ce nouveau besoin, les professionnels de la comptabilité doivent faciliter l'accès à cette information en proposant une solution fiable et d'avenir. L'échange de données informatisées (E.D.I.) s'instaure entre le client et le cabinet pour la transmission des données nécessaires à l'établissement des comptes.'

Puis les informations traitées sont transmises directement par le cabinet aux différents partenaires, quelle que soit la nature des systèmes informatiques utilisés.'

Le 2 janvier 1995, la D.G.I. avait habilité vingt et un centres Infotrans comme centres relais habilités à recourir à la norme T.D.F.C. pour transmettre informatiquement des documents comptables et fiscaux.

Les Infotrans ont également reçu pour mission de transmettre vers les C.G.A., lorsqu'ils ne tiennent pas la comptabilité de leurs adhérents, les informations comptables et fiscales nécessaires à l'établissement de l'attestation permettant à l'entreprise de bénéficier de l'abattement fiscal présenté au point 1. Cette transmission se fait selon la norme Edi-liasse, qui est développée conjointement par l'ordre des experts-comptables et l'association Edificas à partir des recommandations de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies.

Dans un avenir proche, la norme Edi-liasse devrait permettre aux Infotrans de transmettre des données vers le secteur bancaire, les greffes des tribunaux de commerce, l'I.N.S.E.E. et les commissaires aux comptes.

Le 7 avril 1993, le conseil d'administration de la F.C.G.A. a approuvé une convention signée avec le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables qui prévoit notamment que 'les C.G.A. membres de la F.C.G.A. seront à leur demande associés aux associations Infotrans constituées dans leur région'. Cette même convention indique que, 'pour le besoin respectif des opérateurs, les deux signataires adoptent la norme Edi-liasse' et que, 'en leur qualité de centres relais agréés T.D.F.C., les Infotrans et leurs partenaires associés effectueront la transmission des liasses fiscales à la direction générale des impôts et aux centres de gestion agréés'.

4. 'La compatibilité des Infotrans dans leurs conditions de fonctionnement' et les principes généraux de la concurrence

Consulté en application de l'article 5 de l'ordonnance du 1er décembre 1986, le conseil n'a pas à qualifier les pratiques, objets de la demande d'avis, sur le fondement des articles 7 et 8 de ladite ordonnance, une telle qualification relevant de ses attributions contentieuses.

Il lui appartient, en revanche, d'apporter des réponses aux questions de concurrence soulevées par la demande d'avis de la chambre de commerce et d'industrie de la Vendée relative aux Infotrans, sans préjuger des décisions qu'il pourrait rendre au cas où il serait saisi de pratiques qui seraient susceptibles d'être qualifiées au regard des dispositions du titre III de l'ordonnance.

La mise en place des Infotrans, en soi, n'est pas de nature à limiter l'accès au marché de la transmission informatique de données vers la D.G.I. Il n'existe pratiquement pas de barrières à l'entrée sur ce marché. Les 'organismes relais' peuvent : soit techniquement assurer la transmission à la norme T.D.F.C., soit sous-traiter la fonction technique. Dans le premier cas, les investissements à réaliser (micro-ordinateur, carte de transmission) sont de quelques milliers de francs, les logiciels à mettre en oeuvre n'exigent pas de connaissance informatique particulière ; la seconde solution est retenue par certains Infotrans qui ont alors recours aux services d'une société de services en informatique pour réaliser l'opération. L'habilitation par la D.G.I. peut être obtenue par des opérateurs 'non experts-comptables'. Le critère retenu par la D.G.I. est celui de la compétence et de la garantie technique, indépendamment du statut

professionnel ou syndical de l'organisme relais'. Très souvent les Infotrans sont en concurrence avec d'autres 'organismes relais'. A titre d'exemple, en région parisienne, le conseil régional des experts-comptables a créé l'"Infotrans Paris-Ile-de-France'. La liste des 'organismes relais' agréés par la D.G.I. dans la même région contient dix autres organismes gérés par des associations et des sociétés commerciales. En Vendée, dont la chambre de commerce et d'industrie a saisi le Conseil de la concurrence, on dénombre en plus de l'"Infotrans Poitou-Charentes-Vendée', trois 'organismes relais' agréés par la D.G.I. : la caisse fédérale de Crédit mutuel océan qui est une banque, le C.G.I. A.85 qui est un centre de gestion agréé, le centre de gestion agréé de Vendée. En ce qui concerne la transmission des données depuis les Infotrans vers les C.G.A. ou vers les partenaires économiques et financiers, l'ordre des experts-comptables préconise le recours à la norme Edi-liasse. Les utilisateurs ont accès à cette norme auprès de l'ordre des experts-comptables. A titre d'exemple, le centre de gestion de Vendée fait partie de la liste des destinataires ayant reçu le 'guide utilisateur français Edi-liasse pour la transmission des informations de l'entreprise' mis à jour le 23 janvier 1995.

La mise en place des Infotrans, en soi, n'est pas de nature à faire obstacle à la fixation des prix par le libre jeu du marché. Le prix d'un transfert, qui est de l'ordre de quelques dizaines de francs par liasse fiscale, est fixé par les offreurs de services. Il correspond à la rémunération demandée par la société de services informatiques. A titre d'exemple, l'"Infotrans Paris-Ile-de-France' sous-traite à deux sociétés prestataires de services, la CCMX et la CEGID, les opérations techniques de transfert à la norme T.D.F.C. Ce sont ces deux sociétés qui fixent, en dernier ressort, le prix des transferts.

La mise en oeuvre de la norme T.D.F.C. par les Infotrans n'est pas non plus de nature à limiter ou contrôler la production, les débouchés, les investissements ou le progrès technique sur le marché. La norme T.D.F.C. et son évolution sont fixées par l'administration avec l'ensemble des partenaires. Dans un document intitulé 'Elément de simplification administrative', la D.G.I. précise : 'Dès l'origine, la D.G.I. a associé à sa démarche les professionnels du traitement de l'information fiscale et comptable. C'est ainsi que le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables et comptables agréés, des cabinets comptables, des centres de gestion agréés, des sociétés de services informatiques et des éditeurs de logiciels ont participé à la conception et aux évolutions de T.D.F.C. La procédure est organisée autour d'"organismes relais', concentrateurs de l'information, ayant passé une convention avec la direction générale des impôts. Il s'agit le plus souvent de S.S.I.I., d'associations créées à cet effet par les conseils régionaux de l'ordre des experts-comptables (Infotrans), de cabinets comptables ou de centres de gestion agréés. Les compétences techniques de ces organismes sont garantes du bon fonctionnement de la procédure, dans l'intérêt des contribuables.' Les Infotrans n'ont donc pas la possibilité de s'opposer à l'évolution future de la norme. C'est la D.G.I., en collaboration avec les utilisateurs, qui définira cette évolution.

En ce qui concerne la norme Edi-liasse, il convient de constater que l'ordre des experts-comptables et l'association Edificas développent cette dernière sans aucune collaboration avec d'autres partenaires, notamment les centres de gestion agréés. L'accès et l'usage de cette norme sont actuellement libres et gratuits. Si, dans le futur, des organismes souhaitant transmettre des données se voyaient refuser la consultation des spécifications techniques utiles à la mise en oeuvre des moyens informatiques permettant les opérations de transmission, une telle interdiction, dans la mesure où elle permettrait à certains opérateurs de détenir une information indispensable au développement et à la commercialisation des logiciels comptables alors que d'autres, qui n'auraient pas eu accès à ladite norme, se trouveraient dans

l'incapacité de développer leur activité de concepteur de logiciel, serait de nature à limiter ou contrôler la production, les débouchés, les investissements ou le progrès technique sur le marché.

En raison de la signature, le 7 avril 1993, d'une convention entre le conseil d'administration de la F.C.G.A. et le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables, un C.G.A. en tant qu'"organisme relais" pourrait perdre son autonomie en matière de développement de normes informatiques dès lors que les deux signataires imposent la norme Edi-liasse et que le C.G.A. adhérent devrait obligatoirement recourir aux services d'un Infotrans pour les opérations de transmission de documents fiscaux et comptables. Il est alors possible que cette contrainte de gestion, dans la mesure où elle empêcherait le développement d'une nouvelle norme informatique plus performante que la norme Edi-liasse mise en place par l'ordre des experts-comptables, puisse être de nature à limiter le progrès technique sur ce marché.

La mise en place des Infotrans, en soi, n'est pas de nature à favoriser une répartition du marché. Que ce soit pour le contribuable, le centre de gestion agréé ou l'expert-comptable, il n'existe aucune disposition l'obligeant à recourir à tel ou tel 'organisme relais'. Il appartient, par exemple, au conseil d'administration de chaque C.G.A. de choisir un 'organisme relais' parmi ceux présents sur le marché. L'utilisateur peut retenir un 'organisme relais' en dehors de son département ou de sa région. Bien que la convention citée précédemment prévoie explicitement que 'les C.G.A. membres de la F.C.G.A. seront à leur demande associés aux associations Infotrans constituées dans leur région', si, dans la pratique, une telle convention aboutissait à empêcher le choix d'un 'organisme relais' par un C.G.A. ou son maintien en tant qu'"organisme relais" habilité, une telle situation qui conduirait un organisme extérieur à restreindre l'autonomie administrative et commerciale d'un C.G.A. serait de nature à fausser le jeu de la concurrence sur le marché.

Les Infotrans représentent moins de 20 p. 100 des opérateurs présents sur le marché de référence. Comme il a été précisé au point 3, la D.G.I. comptait 114 'organismes relais' au début de l'année 1995, parmi lesquels figuraient 21 Infotrans, 26 C.G.A., et leurs fédérations qui représentent plus de 20 p. 100 de l'offre sur le marché, sont également présents, comme les Infotrans, dans les principales régions. Parmi les 'organismes relais' autres que les C.G.A. et les Infotrans, des grands groupes financiers sont présents sur le marché : c'est le cas par exemple du Crédit mutuel, sixième groupe bancaire français, qui a reçu l'homologation de la D.G.I. pour deux centres, l'un en Vendée, l'autre en Alsace. Les fabricants de logiciels informatiques comptables, comme CCMC, CEGID, sont également présents sur ce marché. Par ailleurs, le recours au support papier est toujours possible et, comme cela a été précisé, la production de support magnétique n'est pas exigée par la D.G.I. ; elle est simplement souhaitée afin de parvenir à terme à une dématérialisation des données. La D.G.I. ne reçoit pour l'instant en provenance des C.G.A. qu'un tiers des liasses fiscales sous forme magnétique. Il existe sur le marché des solutions équivalentes à celles proposées par les Infotrans. En conséquence, il ne paraît pas possible de soutenir que, sur le marché de la transmission des données vers la D.G.I., les Infotrans détiennent une position dominante ou soient en mesure de tenir les opérateurs souhaitant transmettre des informations comptables ou financières en état de dépendance économique.

De l'ensemble de ces considérations, il résulte que la mise en oeuvre par 'les Infotrans dans leurs conditions de fonctionnement' de la norme T.D.F.C. définie par la direction générale des impôts et le choix par les Infotrans d'Edi-liasse en tant que norme informatique n'ont pas de conséquence au regard des principes généraux de la concurrence. La définition de la norme

Edi-liasse dans une activité qui comprend des échanges d'informations entre des entreprises et divers services publics peut être conforme aux intérêts particuliers des utilisateurs et à l'intérêt général en ce qu'elle doit s'accompagner d'une diminution du coût de transaction. Cependant, d'une part, ce choix ne doit pas priver les C.G.A. de leur indépendance en tant que concepteur et utilisateur de normes informatiques, d'autre part, il ne doit pas avoir pour conséquence d'interdire l'accès ultérieur au marché à des producteurs de normes qui seraient en mesure de proposer des prestations meilleures ou moins onéreuses que les prestations d'Infotrans soit en apportant des améliorations aux normes existantes, soit en concevant de nouvelles.

Le présent avis sera publié au Bulletin officiel de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Délibéré, sur le rapport de M. Jean-Pierre Lehman, par M. barbeau, président, MM. Cortesse et Jenny, vice-présidents, MM. blaise, Robin, Rocca, Sloan, Thiolon et Urbain, membres.

Le rapporteur général,
Marie Picard

Le président,
Charles Barbeau

© Conseil de la concurrence